

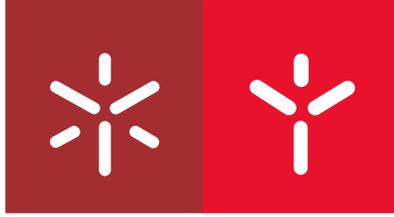


**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Guilherme Marçal Queiroz Pinheiro Guedes

**A crise do Estado de Direito na União Europeia  
– Uma análise com base no regulamento  
(UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento  
Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro  
de 2020 relativo a um regime geral de  
condicionalidade para a proteção do  
orçamento da União**





**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Guilherme Marçal Queiroz Pinheiro Guedes

**A crise do Estado de Direito na União Europeia  
– Uma análise com base no regulamento  
(UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento  
Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro  
de 2020 relativo a um regime geral de  
condicionalidade para a proteção do  
orçamento da União**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Direito da União Europeia

Trabalho efetuado sob a orientação do  
**Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha**

## **DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS**

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



**Atribuição-NãoComercial-SemDerivações**  
**CC BY-NC-ND**

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

## **Agradecimentos**

Como uma pessoa muito próxima um dia me ensinou, “não somos sós”.

É engraçado perceber aquilo que conseguimos fazer e alcançar com o passar do tempo, mas mais significativo é perceber que pessoas fizeram parte desse percurso e o papel que desempenharam.

Assim dedico este espaço às pessoas que fizeram, e sei que farão, parte de todo o meu caminho, tanto académico, como profissional e pessoal.

À minha família, em especial aos meus pais, que fizeram de mim a pessoa que sou hoje, capaz, curiosa em busca de novo conhecimento e formada.

Um obrigado especial à minha irmã que sempre foi para mim um grande exemplo a seguir, que me ensinou que tudo é possível.

À minha namorada, atrevo-me a dizer que sem ela talvez isto não tivesse acontecido, porque, a diferentes níveis, foi ela que me motivou e que me apoiou em todos os momentos e que na verdade transmitiu o ensinamento da primeira linha.

Ao meu orientador com quem tive o prazer de aprender, não só nesta fase, mas durante a minha formação académica e que me transmitiu ensinamentos valiosos.

A todos os meus amigos com quem partilhei estes anos e me apoiaram até ao dia de hoje.

Não posso esquecer aqueles com quem não posso partilhar esta conquista, mas sei que ficariam orgulhosos.

Agradeço a todos, porque todos tiveram o seu impacto. O meu obrigado!

## **DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE**

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

**A crise do Estado de Direito na União Europeia – Uma análise com base no regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União.**

**Resumo**

O princípio do Estado de Direito constitui um dos pilares essenciais do processo de integração europeia, em termos de a própria União ser mesmo referida como uma "União de Direito". Atenta essa essencialidade, compreende-se a permanente vigilância que as instituições da União e dos Estados-membros lhe dispensam, suscitando reações imediatas quando se sinalizam debilidades que podem fazer perigar os valores jurídicos essenciais relacionados, por exemplo, com a separação de poderes, a independência dos juízes, a legalidade da administração ou a segurança jurídica.

No presente trabalho, tentaremos analisar uma dessas reações, materializada no regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020, que condiciona a atribuição de fundos da União Europeia ao respeito pelo Estado de Direito, erigindo o Orçamento da União a ferramenta essencial na defesa do próprio edifício comunitário.

**Palavras-chave:** independência dos juízes; Integração europeia; orçamento da União Europeia; regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020; União Europeia.

**The rule of law crisis in the European Union – An analysis based on the regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget.**

**Abstract**

The rule of law principle constitutes one of the essential pillars of the European integration process, in terms of the Union itself being referred to as a "Union of Law". Bearing in mind this essentiality, it is understandable the permanent vigilance that the institutions of the Union and of the Member States dispense with it, provoking immediate reactions when weaknesses are signaled that can jeopardize essential legal values related, for example, with the separation of powers, the independence of judges, the legality of the administration or legal certainty.

In the present work, we will try to analyze one of these reactions, materialized in the regulation (EU, EURATOM) 2020/2029 of the European Parliament and of the Council of December 16, 2020, which condition the allocation of European Union funds to the respect for the rule of law by the Member States, making the Union Budget the essential tool in the defense of the community building itself.

**Keywords:** independence of judges; european integration; European Union budget; regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020; European Union;

## Índice

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>iii</b>
<b>Resumo</b> .....	<b>v</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>vi</b>
<b>Índice</b> .....	<b>vii</b>
<b>Siglas e Abreviaturas</b> .....	<b>ix</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo I – O Estado de Direito na União Europeia</b> .....	<b>5</b>
1. Estado de Direito.....	5
1.1. Enquadramento Teórico .....	5
1.2. Importância do Estado de Direito.....	6
1.3. Estado de Direito em contexto COVID-19 .....	8
<b>Capítulo II – A crise do Estado de Direito</b> .....	<b>12</b>
1. Respeito pelo Estado de Direito e a manutenção do Orçamento da União Europeia .....	12
1.1. Competência financeira e orçamental na União Europeia.....	12
1.2. Instrumentos de resposta à ameaça do Estado de Direito .....	15
1.2.1. Procedimento por infração (art. 258.º do TFUE) .....	17
1.2.2. Artigo 7.º do TUE: Mecanismo preventivo e Mecanismo de sanções .....	18
1.2.3. Quadro de Estado de Direito .....	19
1.2.4. Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União.....	23
1.3. Orçamento da UE e o Estado de direito .....	23
2. Breve análise da situação da Polónia e da Hungria .....	25
2.1. Estado de Direito na Hungria.....	25
2.2. O Estado de Direito na Polónia .....	26

<b>Capítulo III – Possíveis soluções à crise do Estado de Direito na União Europeia.....</b>	<b>29</b>
1. Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União .....	29
1.1. Tribunal de Justiça da União Europeia a 16 de Fevereiro de 2022 .....	34
<b>Notas Conclusivas .....</b>	<b>38</b>
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>45</b>

## **Siglas e Abreviaturas**

Art.º	Artigo
Arts.	Artigos
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
DUE	Direito da União Europeia
EEE	Espaço Económico Europeu
EM	Estado(s)-Membro(s)
Ibid.	Ibidem/no mesmo lugar
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
N.º	Número
op.cit.	opere citato/obra citada
pag.	Página
pags.	Páginas
PE	Parlamento Europeu
TCE	Tratado que institui a Comunidade Europeia
TCEE	Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TJUE / TJ	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

*A liberdade do vagar, do pensamento são, do amor às coisas naturais*  
*A liberdade de amar a moral que é preciso dar à vida!*  
*Como o luar quando as nuvens abrem*  
*A grande liberdade cristã da minha infância que rezava*  
*Estende de repente sobre a terra inteira o seu manto de prata para mim...*  
*A liberdade, a lucidez, o raciocínio coerente,*  
*A noção jurídica da alma dos outros como humana,*  
*A alegria de ter estas coisas, e poder outra vez*  
*Gozar os campos sem referência a coisa nenhuma*  
*E beber água como se fosse todos os vinhos do mundo!*

Álvaro de Campos, *Poemas (Inéditos)*

## Introdução

A União Europeia, nunca foi considerada como uma mera união de povos. Entendia-se como algo que visava nutrir boas relações, tanto económicas como políticas, estabelecer a paz num período pós conflitos bélicos, entre os diferentes Estados-Membros. Claro está que a configuração que hoje apresenta a União Europeia não corresponde à originária, ou seja, este “OPNI”<sup>1</sup>, como de resto invocava Jacques Delors, sofreu certas alterações de forma a adaptar-se às realidades temporais pelas quais foi passando.

Assim, no paradigma atual da União Europeia, sob a mesma bitola, encontramos um conjunto de Estados Soberanos, - apesar de a soberania, contemporaneamente, ser um conceito causador de muita controvérsia<sup>2</sup> - que, de certa forma, aproximam os seus ordenamentos jurídicos a um quasiordenamento jurídico comum, satisfazendo ao máximo aqueles que se consideram os interesses comuns da própria União, que resulta de um processo inerente à aplicação de políticas integracionista, dito de outro modo, resulta do natural processo de integração que se desenvolve e se potencia, mediante os interesses e objetivos da União. Daqui podemos retirar que o processo de integração se trata de um processo que se prolonga no tempo<sup>3</sup>.

É sobre este aspeto que surge uma questão importante para o desenvolvimento do presente trabalho. A heterogeneidade que se vem a atenuar, dá origem àquilo que a doutrina chama de

---

<sup>1</sup> Sigla proposta por Jacques Delors, enquanto Presidente da Comissão Europeia, no seu discurso de 9 de setembro de 1985 na primeira Conferência Intergovernamental (CIG), que significaria “Organização Política Não Identificada”, disponível em: [https://www.cvce.eu/en/obj/speech\\_by\\_jacques\\_delors\\_luxembourg\\_9\\_september\\_1985-en-423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521.html](https://www.cvce.eu/en/obj/speech_by_jacques_delors_luxembourg_9_september_1985-en-423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521.html), consultado a 09/11/2021

<sup>2</sup> Relativamente à soberania de um Estado, Jorge Bacelar Gouveia atribui diferentes categorias aos Estados tendo em consideração a sua posição internacional e sob a ótica da Ordem Jurídico-Internacional. Assim temos “Estados soberanos; Estados semi-soberanos; e Estados não soberanos”. Pela pertinência convém perceber a configuração de um “Estado semi-soberano”. Relativamente a estes Estados, segundo o autor, numa ótica do Direito Internacional apresentam uma limitação na sua capacidade, que pode ter diversas causas e abranger diversos aspetos daquela soberania internacional o que permite uma diferenciação dentro da categoria de Estado semi-soberano: Estados confederados; Estados vassallos; Estados protegidos; Estados exíguos; Estados neutralizados; Estados federados; e Estados membros de organizações supranacionais. Jorge Bacelar Gouveia, valendo-se da definição de organização internacional supranacional presente na obra de Joaquim da Silva e Cunha e de Maria da Assunção do Vale Pereira, segundo a qual nas organizações internacionais supranacionais existem “órgãos com competência para tomar decisões executórias, independentemente do acordo dos Estados membros” (cfr. CUNHA, Joaquim da Silva, PEREIRA, Maria da Assunção do Vale. *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 370), conclui que os Estados que compõem a União Europeia já não são Estados soberanos, mas apenas semi-soberanos, porque “deixam de exercer a plenitude da sua soberania internacional”, delegando essa mesma soberania para “órbita” das organizações internacionais que integram, “as quais podem impor as suas decisões mesmo contra a vontade dos Estados”. A este respeito cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional – Introdução, fontes, relevância, sujeitos, domínio, garantia*, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 389-393. Alessandra Silveira também aborda a temática da soberania do Estado, partindo da perspectiva clássica de Jellinek e concluindo pela perda parcial da soberania e adaptação dos sistemas jurídicos dos EM, a este respeito cfr. SILVEIRA, Alessandra. *Princípios de Direito da União Europeia – Doutrina e Jurisprudência*, Quid Iuris, Lisboa, 2011, pp. 26-27.

<sup>3</sup> Na perspectiva de Manuel Porto, o processo de integração pode-se manifestar a diferentes níveis, consoante o maior ou menor aprofundamento verificado, tendo em consideração diferentes propósitos: designadamente, “zonas de comércio livre, uniões aduaneiras, mercados únicos (ou internos), mercados comuns e ainda formas mais avançadas de integração”. Numa perspectiva Europeia tendo em atenção os objetivos prosseguidos pela própria União, teremos uma integração em diferentes níveis, de acordo com o exposto pelo autor: a união aduaneira, que para além da liberdade de circulação das mercadorias, implica também uma política comercial comum, que se verifica, por exemplo, na negociação conjunta de qualquer acordo com países terceiros; o “mercado único (ou interno)”, que se caracteriza pelo afastamento tanto das barreiras alfandegárias ao comércio, como também pelo afastamento das barreiras “não visíveis”, que impedem a concorrência plena entre as economias, que era o que se pretendia com o “mercado único de 1993” previsto no Acto Único Europeu; e já numa fase de maior integração encontramos a harmonização de políticas, ou seja, a prossecução de políticas comuns, que envolve a transferência de poderes para um âmbito supra-nacional. A este respeito cfr. PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Teoria de Integração e Políticas Comunitárias – Face aos desafios da globalização*, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 218-221.

interconstitucionalismo, que se refere à fenomenologia do “pluralismo constitucional”<sup>4</sup> e que iremos ver mais à frente.

Pois vejamos que faz parte da atividade desta “organização política” todo e qualquer arranjo jurídico do domínio da coordenação das finanças públicas dos Estados-Membros, com vista a concretização dos seus objetivos, ou seja, a promoção da paz, o estabelecimento de um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, a prossecução do desenvolvimento sustentável, o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, não descorando muitos outros que aqui possam ser inseridos<sup>5</sup>.

Cruz Vilaça, antigo Advogado-Geral e Juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia, apresenta um raciocínio sobre as fronteiras da política monetária e o seu impacto na política económica que deriva da análise de um caso atual, resultado do combate à crise económica causada pelo período de pandemia, o acórdão do Tribunal Constitucional Alemão que nada mais é que um conflito de jurisdições sobre política monetária<sup>6</sup>. Deste modo apresenta uma diferenciação entre política económica (competência, em princípio, dos Estados-Membros, devendo estes, como determinam os artigos 120.º e 121.º do TFUE, conduzir no sentido de contribuir para a realização dos objetivos da União e considerar como questão de interesse comum, a coordenar no Conselho) e política monetária (competência exclusiva da União Europeia), questionando as diferentes jurisdições em causa.

Ora, numa estrutura como a União Europeia, que se pode entender como um sistema de coexistência de constitucionalismos sob a influência de um nível de jurisdição superior, o resultante da jurisdição europeia, ou seja, um contexto de pluralismo constitucional, como já tivemos oportunidade de referir, não se poderia conceber uma concorrência ou o posicionamento de superioridade de alguns tribunais constitucionais nacionais face ao Direito da União Europeia, o que por si poderia originar um espaço da União variável e desigual. Tão pouco é possível selecionar estatutos privilegiados a qualquer tribunal constitucional. A ideia prende-se, em respeito ao Princípio da igualdade dos Estados-Membros<sup>7</sup> e ao Princípio da cooperação leal entre a União e os Estados-Membros<sup>8</sup> para a realização dos objetivos comuns, em conseguir conciliar as diferentes identidades intervenientes segundo aquele que é o quadro da legalidade “constitucional” instituída na União.

---

<sup>4</sup> Sabemos que em 2005, nos referendos realizados em França e Holanda, foi rejeitada a ideia de uma “Constituição Europeia”, no entanto, com os tratados constitutivos pós-Tratado de Lisboa, não estaremos nós mais perto de um constitucionalismo europeu? Queremos então perceber em que patamar estamos no que se refere precisamente a esta ideia de constituições nacionais cada vez mais semelhantes e, por conseguinte, à aproximação dos diferentes ordenamentos jurídicos, que acaba por corresponder à passagem de um Estado Soberano para um Estado não soberano.

<sup>5</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas. “Finanças”, *in* Silveira, Alessandra; Froufe, Pedro Madeira; Canotilho, Mariana. Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 845-846.

<sup>6</sup> Cfr. VILAÇA, José Luis da Cruz. O Acórdão do Tribunal Constitucional Alemão e o Tribunal de Justiça – Cooperação ou diálogo de surdos? Disponível em: [https://www.cruzvilaca.eu/xms/files/O\\_TC\\_Alemao\\_e\\_o\\_Tribunal\\_de\\_Justica.pdf](https://www.cruzvilaca.eu/xms/files/O_TC_Alemao_e_o_Tribunal_de_Justica.pdf)

<sup>7</sup> Princípio consagrado no artigo 4.º, n.º 2 do Tratado da União Europeia (TUE).

<sup>8</sup> Princípio consagrado no artigo 4.º, n.º 3 do TUE.

Está também em causa o Princípio do Primado do Direito da União Europeia segundo o qual em situação de conflito entre norma nacional e norma europeia, deverá ser dada prevalência à norma da União, estando presente a ideia de superioridade do direito da União que os Estados aceitam na sua adesão, ou seja, em situações que se verifique este tipo de conflito a legislação nacional deverá recuar de forma a que a legislação europeia seja aplicada, trata-se assim de normas supranacionais<sup>9</sup>.

Este tipo de problemática encontra-se cada vez mais presente na realidade da União. Para além do caso da Alemanha, no que se refere a um acórdão do Tribunal Constitucional Alemão a contrariar o Direito da União Europeia, temos também, - apesar de o fundamento da situação ser outro, - o caso da Polónia e da Hungria, que de certa forma se posicionam contra a própria União ao não respeitarem os ideais e requisitos que tiveram de aceitar no seu processo de adesão quando entram em incumprimento face às recomendações dirigidas pela Comissão que visam reverter certos atos legislativos nacionais, destes referidos estados, que se enquadram contra os princípios basilares da União.

Assim, importa também referir os requisitos de adesão à União Europeia, que de certa forma refletem os valores e princípios basilares da própria União, dito de outro modo, os requisitos de adesão refletem ou tem por fundamento os princípios e valores basilares da União. Os referidos critérios de adesão foram definidos em reunião do Conselho Europeu, que ocorreu em Copenhaga em 1993, passando a ser frequentemente denominados por “critérios de Copenhaga”.

Neste sentido, os critérios de Copenhaga consistem num conjunto de condições democráticas, económicas e políticas que um Estado que deseje aderir deve respeitar, nomeadamente instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e o respeito e subsequente proteção das minorias; economia de mercado em funcionamento capaz de responder e de se integrar no mercado interno da União Europeia; capacidade para assumir e implementar

---

<sup>9</sup> Segundo Fausto de Quadros a questão que se levanta “é a de saber qual é o acto”, norma ou acto individual, “que prevalece quando um acto comunitário e um acto nacional colidem, ou seja, quando um e outro dispõem de modo diferente sobre a mesma matéria”. Fausto de Quadros, com base noutros autores, assume que o primado do Direito da União sobre o Direito estadual decorre da especial natureza do Direito Comunitário, ou seja, estamos perante um atributo do Direito da União, que não resulta da concessão do Direito estadual. Para além disso, o Direito da União distingue-se do Direito Internacional que se entende como sendo um direito “fragmentário”, ao contrário do Direito da União que se encontra instaurado no ordenamento jurídico dos EM, tratando-se por isso de um Direito comum. No entanto, para que de facto seja entendido como Direito comum este tem de ser interpretado e aplicado de modo uniforme pelos EM. Por outro lado, este não é um que encontra a sua definição nos tratados, mas antes resulta da jurisprudência do TJ, a este respeito cfr. QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 400 e ss. Desenvolvendo a ideia de Direito comum, a uniformidade do Direito da União impõe o primado de todo o Direito da União sobre todo o Direito estadual. Assim, levantando a questão sobre o Primado em relação às Constituições dos EM, se se assumir o primado da Ordem jurídica da União sobre o Direito estadual, mas não sobre a Constituição, implica a recusa completa do Primado. A este respeito cfr. PEREIRA, André Gonçalves, QUADROS, Fausto de. *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 124 e ss. Alessandra Silveira também desenvolve a temática quando apresenta a União Europeia enquanto União de Direito que se vincula ao direito por si criado, o que implica que este prime sobre o Direito estadual. A este respeito cfr. SILVEIRA, Alessandra. *Princípios de Direito da União Europeia – Doutrina e Jurisprudência*, Quid Iuris, Lisboa, 2011, pp. 26 e ss.

efetivamente as obrigações decorrentes da adesão, “incluindo a adesão aos objetivos da união política, económica e monetária”<sup>10</sup>.

É precisamente sobre o Estado de Direito, enquanto pilar fundamental da União Europeia e critério de adesão à mesma, que nos iremos debruçar na restante dissertação, no sentido de perceber se a União apresenta mecanismos suficientes e eficazes, no que se refere à defesa e disseminação desse mesmo valor, abordando alguns obstáculos ao mesmo, nomeadamente o crescimento de movimentos nacionalistas e contra europa, como também a existência de meios para assegurar o seu contínuo respeito por um Estado-Membro após a verificação desse requisito enquanto critério de adesão, ou seja, se a União tem a capacidade de verificar se os critérios de Copenhaga, uma vez verificados na adesão de um novo Estado-Membro, continuam a ser respeitados e implementados pelo mesmo, em concreto o Estado de Direito.

No que se refere a mecanismos de defesa do Estado de Direito, iremos analisar, com maior enfoque, a aplicabilidade do Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, que nos afigura como sendo um dos mecanismos mais eficientes ainda que possa, eventualmente, levantar algumas objeções à sua aplicação como teremos oportunidade ver mais adiante.

---

<sup>10</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, “Alargamento da UE”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/enlargement/>, consultado a 07/03/2022. António Martins da Silva desenvolve a presente questão, dos critérios de Copenhaga, na sua obra “História da Unificação Europeia – A Integração Comunitária (1945-2010)”, por exemplo. A este respeito SILVA, António Martins da. *História da Unificação Europeia – A Integração Comunitária (1945-2010)*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, p. 259 e ss.

## Capítulo I – O Estado de Direito na União Europeia

### 1. Estado de Direito

#### 1.1. Enquadramento Teórico

O Tratado da União Europeia (TUE), no seu artigo 2.º, identifica um conjunto de valores fundamentais, nos quais assenta a própria União Europeia (UE), em concreto o Estado de Direito.

O Estado de Direito, por sua vez, constitui uma das condições que os países que pretendam aderir à UE têm de cumprir, atendendo ao artigo 49.º do TUE<sup>11</sup>.

A Comissão Europeia, na Comunicação de 3 de abril de 2019, “Prosseguir o reforço do Estado de Direito na União” (COM 2019), define o Estado de Direito como uma série de condições que devem estar preenchidas para que se esteja perante um efetivo Estado de Direito.

Assim, em plenitude do Estado de Direito “os poderes públicos só podem agir dentro dos limites impostos por lei, em conformidade com os valores da democracia e dos direitos fundamentais, sob a supervisão de tribunais independentes e imparciais”<sup>12</sup>.

Em conjunto com a democracia e os direitos humanos, o Estado de Direito consubstancia um dos três pilares axiológicos da União, constituindo o fundamento das democracias constitucionais modernas, que por sua vez derivam das tradições constitucionais comuns a todos os Estados Membros da União<sup>13</sup>.

Segundo o estabelecido pela própria Comissão Europeia, podemos indicar um conjunto de princípios que compõem o Estado de Direito, ou seja, referimo-nos a um conjunto de princípios que devidamente respeitados e defendidos resultam na efetividade do Estado de Direito. Assim temos o princípio da legalidade (no sentido de um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista); o princípio da segurança jurídica (que requer, entre outras coisas, que as normas sejam claras e previsíveis, não podendo ter efeito retroativo); a proibição do exercício arbitrário do poder executivo (segundo o qual toda e qualquer intervenção dos poderes públicos na esfera jurídica de uma pessoa coletiva ou singular terá que ter fundamento legal); a proteção judicial efetiva por tribunais independentes e do controlo jurisdicional efetivo, incluindo o respeito dos direitos fundamentais; como

---

<sup>11</sup> Cfr. EUROCID, “Estado de Direito – Um valor com impacto direto na proteção de outros valores da UE”, disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>, consultado a 05/09/2021.

<sup>12</sup> *Ibidem* e Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2019) 163 final, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>.

<sup>13</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>

também os princípios da separação de poderes e da igualdade perante a lei (um princípio geral de direito da União, que se encontra consagrado nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>14</sup>. Princípios estes reconhecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e pelo Tribunal Europeu do Direitos do Homem (TEDH), não apenas como requisitos puramente formais e processuais, como também o meio de assegurar a “conformidade e o respeito pela democracia e pelos direitos humanos”<sup>15</sup>.

## 1.2. Importância do Estado de Direito

Tal como referido anteriormente, o não respeito pelo Estado de Direito, põe em causa muito dos princípios basilares da UE. Ao protegermos o Estado de Direito, protegemos também os alicerces da UE, como por exemplo a solidariedade, a coesão e a confiança necessária para o reconhecimento mútuo das decisões de cada Estado Membro (EM) ao nível nacional<sup>16</sup>. Este aspeto apresenta uma importância superior no que se refere ao desenvolvimento da presente apresentação.

Daqui concluímos que o Estado de Direito, na União Europeia, assume especial importância. Ora, de acordo com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito”, o respeito pelo Estado de Direito “constitui não só uma condição *sine qua non* para a proteção de todos os valores fundamentais enunciados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, como também uma condição fundamental para a defesa de todos os direitos e obrigações decorrentes dos Tratados e do direito internacional”<sup>17</sup>.

Mais se considera que a confiança e expectativa, tanto dos cidadãos como das autoridades nacionais da UE nos ordenamentos jurídicos de todos os EM, acaba por ser essencial para o funcionamento geral da UE enquanto “espaço de liberdade, de segurança e de justiça sem fronteiras

---

<sup>14</sup> Mais sobre este assunto em BRAVO, Álvaro Sanchez. “Estado de Derecho, Infodemia y Libertad de expresión en la Unión Europea” in Álvaro Sánchez Bravo (ed.). *Sensibilidad, Sociología y Derecho: libro homenaje al professor Dr. José Alcebiades de Oliveira Junior*, AADMDS, Espanha, 2021, pp. 26-29. O autor aborda a temática com fundamento jurisprudencial, associando os princípios referidos a acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia que decidem favoravelmente no que respeita à defesa do princípio do Estado de Direito.

<sup>15</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014, p. 4. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>. Assume-se, no entanto que o teor dos princípios e normas decorrentes do Estado de Direito possa divergir a nível nacional, consoante o sistema constitucional de cada Estado-Membro. No entanto, esta enumeração de princípios que constituem o Estado de Direito e que são reconhecidos pelo TJUE e pelo TEDH resultam precisamente da jurisprudência destes dois tribunais internacionais, bem como de documentos elaborados pelo Conselho da Europa com base nos conhecimentos especializados da Comissão de Veneza. Podemos então confirmar que o Estado de Direito se trata de um princípio constitucional, “cujas componentes assumem uma natureza tanto formal como substantiva”.

<sup>16</sup> Cfr. EUROCID, “Estado de Direito – Um valor com impacto direto na proteção de outros valores da UE”, disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>, consultado a 05/09/2021.

<sup>17</sup> Cfr.COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014, p. 5. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>

internas” que se afigura como um dos objetivos da União também possível pela promoção do Estado de Direito<sup>18</sup>.

Nas palavras de Didier Reynards, Comissário Europeu para a Justiça, o Estado de Direito garante que, em situação de violação dos direitos, é possível o acesso a um tribunal independente e eficiente<sup>19</sup>.

Neste sentido, não poderá haver uma plena democracia nem respeito pelos direitos fundamentais sem o respeito pelo Estado de Direito e vice-versa.

Assim, também só é possível garantir a igualdade de tratamento perante a lei e a defesa dos direitos individuais no correto funcionamento do Estado de Direito, evitando os abusos de poder por parte das autoridades públicas e responsabilizando os decisores. Caso contrário, desenvolve-se uma desconfiança nas instituições públicas por parte dos cidadãos, de acordo com a ideia anterior.

Combinando este aspeto com o aspeto da confiança sobre as autoridades nacionais, percebemos que, de forma concreta, as decisões no domínio do direito civil e comercial de qualquer tribunal nacional, devem ser reconhecidas de forma automática noutro EM e por si aplicadas. Como também o mandado de detenção europeu, se emitido num EM contra um alegado criminoso, deverá ser executado noutro EM<sup>20</sup>. Ora, no caso do Estado de Direito não seja respeitado num determinado EM, a aplicação das referidas medidas sairá afetada e por conseguinte todos os EM sairão afetados, motivo pelo qual a própria União tem um grande interesse em garantir e reforçar o Estado de Direito em toda a União<sup>21</sup>.

Daqui resulta o facto de que a ausência ou até o deficiente funcionamento de um Estado de Direito poder resultar na falta de sistemas judiciais eficazes e na falta de normas anticorrupção, que em *ultima ratio* terá repercussões económicas.

Não menos importante será a manutenção de uma sociedade civil ativa e meios de comunicação social livres, assegurando o pluralismo assim exigido.

O tema torna-se atual tendo em consideração casos recentes, em alguns EM, que resultam na efetiva violação do Estado de Direito, como a falta de independência do poder judicial, tribunais constitucionais debilitados, enfraquecimento da luta contra a corrupção, discriminações e ataques à liberdade de ensino e de imprensa, entre outros.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> Cfr. EUROCID, “Estado de Direito – Um valor com impacto direto na proteção de outros valores da UE”, disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>, consultado a 05/09/2021.

<sup>20</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014, p. 5. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>

<sup>21</sup> *Ibidem*

Ao contrário do que se presencia na maioria do território da UE, que desenvolvem reformas de forma a reforçar a independência judicial, existe um crescimento de movimentos iliberais no Leste Europeu, com origem na Hungria e proliferação na Polónia, neste sentido através de um conjunto de reformas legislativas que acautelaram a Comissão, por consubstanciarem a redução de independência dos seus sistemas judiciais<sup>22</sup>. Existe ainda um cenário de ataques políticos e de tentativas de fragilização de juizes e das próprias instituições judiciais o que compromete ainda mais a independência do poder judicial<sup>23</sup>.

Atento ao referido, o Estado Direito não poderá ser dado como um facto adquirido havendo a necessidade de monitorização do seu pleno respeito por parte da própria UE.

Para além de tudo isto, torna-se desafiante zelar pelo Estado de Direito tendo em conta o contexto pandémico e a evolução tecnológica, no que se refere, nomeadamente à sua utilização no tratamento de dados sensíveis.

Importa também referir que o princípio do Estado de Direito tem vindo a tornar-se “progressivamente o modelo organizacional preponderante do direito constitucional moderno e das organizações internacionais (...) para a regulamentação do exercício da autoridade pública”<sup>24</sup>. Ou seja, assegura que a atuação de todas as autoridades públicas se dá dentro dos limites fixados por lei, de acordo com os valores da democracia e direitos fundamentais e ainda sob o controlo de um sistema judicial imparcial e independente, de acordo com os valores do próprio Estado de Direito.

### **1.3. Estado de Direito em contexto COVID-19**

A crise pandémica COVID-19, à semelhança de todas as outras crises, teve influência em muitos aspetos da União Europeia, que fez com que a própria União Europeia se adaptasse e

---

<sup>22</sup> Cfr. Comissão Europeia, “2021 – Estado de direito: O relatório da UE revela uma evolução positiva nos Estados-Membros, mas aponta igualmente algumas preocupações graves”, disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_21\\_3761](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_3761), consultado a 09/09/2021, e RECOMENDAÇÃO (UE) 2016/1374 da Comissão, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de Direito na Polónia, Jornal Oficial da União Europeia n.º L 217/53 de 12/08/2016.

<sup>23</sup> Refira-se a este respeito o caso da Polónia e da Hungria tendo por base o Declaração da Comissão Europeia sobre a decisão do Tribunal Constitucional da Polónia de 14 de julho. A Comissão demonstra-se profundamente preocupada com a decisão do Tribunal Constitucional polaco, que declara que as medidas provisórias ordenadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, no domínio do funcionamento do sistema judiciário, são incompatíveis com a Constituição polaca. Esta situação reafirma a preocupação existente com a situação do Estado de direito na Polónia. Neste sentido, a Comissão vem reiterar os seguintes aspetos: “O direito da UE tem primazia sobre o direito nacional; Todas as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia, incluindo as decisões de medidas provisórias, são vinculativas para as autoridades de todos os Estados-Membros e para os tribunais nacionais.” Também se reafirma que os direitos dos cidadãos e das empresas da UE devem ser protegidos da mesma forma em todos os Estados-Membros. Assim, seria de esperar que a Polónia assegurasse que todas as decisões do TJUE sejam plenas e aplicadas corretamente, mesmo a decisão proferida no sentido de impor medidas provisórias à própria Polónia com vista a suspender de imediato a aplicação de certas disposições da polémica Lei de dezembro de 2019 relativa ao sistema judiciário, nomeadamente sobre o funcionamento da secção disciplinar do Supremo Tribunal. Cfr. Comissão Europeia, “Declaração da Comissão Europeia sobre a decisão do Tribunal Constitucional da Polónia de 14 de julho”, disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement\\_21\\_3726](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement_21_3726), consultado a 09/09/2021.

<sup>24</sup>Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014, p. 4. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>.

desenvolvesse novas políticas enquanto União, respeitando e desenvolvendo todos os princípios e valores que se encontram na sua génese<sup>25</sup>.

Aqui teremos em atenção o relatório “2021 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union”<sup>26,27</sup>. Este relatório, por sua vez, à semelhança da metodologia e âmbito adotados no relatório anterior, incide sobre quatro elementos, identificados como principais para o efeito: sistemas de justiça; quadro de luta contra a corrupção; pluralismo e liberdade dos meios de comunicação social e outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes<sup>28</sup>.

Relativamente ao primeiro elemento; sistemas de justiça, como já tivemos oportunidade de referir presencia-se, por parte dos EM, a reformas dos seus sistemas judiciais. Por exemplo, foram tomadas ou estão a ser tomadas medidas para reforçar a independência judicial como consequência das reformas relativas aos conselhos de magistratura e à nomeação dos juízes.

Também já tivemos oportunidade de observar que, não obstante o esforço endossado pela maioria dos EM, existe um pequeno grupo de EM que segue um rumo oposto, reduzindo as garantias de independência judicial, referimo-nos, por exemplo, ao caso da decisão do tribunal constitucional polaco que declara que as medidas provisórias ordenadas pelo TJUE sobre o funcionamento do sistema judiciário são incompatíveis com a Constituição polaca<sup>29</sup>.

O TJUE, sobre este aspeto, reafirma, desde a adoção do relatório anterior, o de 2020, a importância de assegurar uma proteção judicial de forma que seja respeitado o “Rule of Law”.

No entanto, a pandemia COVID-19 conferiu um novo sentido de urgência à modernização dos sistemas judiciais e destacou o potencial da digitalização, fator que pode causar alguma discórdia e polémica, como referido anteriormente, no que se refere à inteligência artificial (resultante da modernização dos sistemas judiciais e a sua aplicação em assuntos mais sensíveis)<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> A caracterização enquanto pandemia, acentua a ideia de que a saúde não tem fronteiras e que a proteção da saúde exige respostas à escala global. Segundo Cláudia Monge, e invocando o n.º 2 do artigo 4.º do TFUE, “Problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, no que se refere aos aspetos definidos no Tratado da UE” constituem matéria de competência partilhada entre a União e os EM, referindo a importância da saúde pública enquanto ação da União, no âmbito da vigilância de ameaças graves para a saúde num contexto transfronteiriço, incentivando a tomada de medidas comuns de combate a tais ameaças à luz do disposto no artigo 168.º do TFUE. A autora levanta a questão sobre a atuação das instituições europeias, que estas deveriam ter atuado de outro modo, numa fase mais precoce no que se refere ao combate à pandemia e consequente proteção do direito à saúde como direito fundamental reconhecido no artigo 35.º da Carta de Direitos Fundamentais da UE. No entanto há que reconhecer a manifestação da solidariedade no âmbito do princípio da cooperação leal, princípio fundamental, no que se refere à atuação dos EM e da União. Para além disso reconhece-se também o trabalho da Comissão Europeia que, no quadro das instituições europeias, coordenou a resposta europeia comum ao surto de de coronavirus e reforçou as ações em matéria de saúde pública. A este respeito cfr. MONGE, Cláudia. “Introdução à emergência da crise sanitária”, in GOMES, Carla Amado e, PEDRO, Ricardo (coords.). Direito administrativo de necessidade e exceção, AAFDL, Lisboa, 2020.

<sup>26</sup> Cfr. Comissão Europeia, “2021 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3761](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3761), consultado a 09/09/2021.

<sup>27</sup> O relatório anual sobre o Estado de direito resulta de um estreito diálogo com as autoridades nacionais e as partes interessadas e incide sobre todos os Estados-Membros de forma objetiva e imparcial. A avaliação qualitativa realizada pela Comissão centra-se nos desenvolvimentos significativos ocorridos desde a adoção do primeiro relatório anual sobre o Estado de direito e assegura uma abordagem coerente, aplicando a mesma metodologia a todos os Estados-Membros, e permanecendo simultaneamente adaptada a esses desenvolvimentos. Cfr. Comissão Europeia, “2021 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3761](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3761), consultado a 09/09/2021.

<sup>28</sup> *Ibidem*

<sup>29</sup> *Op cit* nota 22.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

Em relação ao combate à corrupção, importa desde logo referir que os EM fazem parte dos países menos corruptos a nível mundial, sendo que 10 se encontram mesmo entre os 20 considerados menos corruptos do mundo.

À semelhança do elemento anterior, os EM também se encontram, neste momento, a aplicar reformas referentes à prevenção da corrupção como por exemplo regras em matéria de conflitos de interesses e até de transparência dos grupos de pressão.

Aqui o problema desdobra-se em dois aspetos, a eficácia das investigações e os recursos alocados à questão.

Claro está que ainda se verificam casos de corrupção em alguns EM. Nem sempre os recursos aplicados ao combate da corrupção são adequados e por outro lado existe a preocupação sobre a própria eficácia das investigações e ações penais.

Escusado será dizer que a pandemia COVID-19 também aqui se veio mostrar como obstáculo, ou seja, veio abrandar as reformas e a adoção de decisões judiciais nos casos de corrupção.

Um outro elemento posto em causa neste período pandémico foi a liberdade e pluralismo dos meios de comunicação.

Este foi sem dúvida um setor que esteve sob fortes pressões durante a pandemia de COVID-19. Esta pressão surge pelo papel fundamental na informação dos cidadãos e pelo facto de que nem todas as entidades reguladoras da comunicação são independentes face ao poder político, ora, isto, em alguns EM, proporciona um elevado risco de ingerência política nos meios de comunicação social.

Para além disto, a pandemia também gerou problemas económicos para os meios de comunicação social, o que levou a que estes recorressem a linhas de apoio que por sua vez devem ser apoios implementados de forma transparente e equitativa.

Assim, tendo em consideração o explanado e os dados resultantes da análise do relatório aqui referido, percebemos os desenvolvimentos ocorridos no sentido de dar uma resposta às questões relacionadas com a pandemia COVID-19 e que terão sido levantadas no relatório do ano anterior. De um modo geral, é notório os desenvolvimentos positivos nos EM, no entanto é também perceptível uma certa preocupação em relação a alguns EM, nomeadamente no que diz respeito à independência do poder judicial como também dos meios de comunicação social<sup>31</sup>.

Temos também de ressaltar a resiliência dos sistemas nacionais durante o período de pandemia, período esse que demonstrou a importância da capacidade em manter um sistema de *checks and balances*, garantindo a manutenção do Estado de Direito.

---

<sup>31</sup> Cfr. Comissão Europeia, "2021 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3761](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3761), consultado a 09/09/2021.

Na perspectiva do processo de integração europeu, a pandemia acabou por impulsionar o processo no sentido “mais Europa”, ou seja, a pandemia impôs a necessidade de mais política europeia e a densificação da “EU polity”, tendo em consideração que o destino dos recursos mobilizados neste contexto pandémico se passa agora a decidir em Bruxelas, atendendo ao Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027, como teremos oportunidade de abordar mais à frente.<sup>32</sup> Importante também era garantir que as soluções apontadas para a resolução e apoio dos Estados-Membros afetados, não pusesse em causa, a médio e longo prazo os princípios e valores defendidos como o mercado interno, não podendo ser introduzidas distorções na concorrência pelos auxílios prestados.

---

<sup>32</sup> SILVEIRA, Alessandra. Talking openly about the federative impact of the COVID-19 pandemic on the EU integration, Official Blog of UNIO. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2022/01/13/editorial-of-january-2022/>, consultado a 17/03/2022.

## Capítulo II – A crise do Estado de Direito

### 1. Respeito pelo Estado de Direito e a manutenção do Orçamento da União Europeia

#### 1.1. Competência financeira e orçamental na União Europeia

Na nossa opinião, acaba por ser relevante haver agora espaço para análise da competência Financeira e orçamental da União, não só pelo encadeamento lógico, mas também pela relevância vertida no entendimento dos mecanismos e entidades responsáveis pelo desenvolvimento do Quadro Financeiro Plurianual, segundo o qual se deve pautar o Orçamento Anual da União.

Segundo Fausto de Quadros, depois do Tratado de Lisboa, acaba por ser impossível o estudo do orçamento da União, regulado na Parte VI, Título II, Capítulo 3 do TFUE (artigo 313.º e seguintes), sem se compreender o Quadro financeiro plurianual da União<sup>33</sup>.

Atendendo ao artigo 312.º, n.º 1, par. 1, “O quadro financeiro plurianual da destina-se a garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios”. Quer isto dizer que, o quadro financeiro regula e disciplina a aplicação, por um longo período de tempo, dos recursos próprios da União, referidos no artigo 311.º TFUE, às suas despesas.

Ora, o quadro financeiro plurianual é definido para um período de “pelo menos cinco anos”, como afirma o artigo 312.º, n.º 1, par. 2. Do seu par. 3, resulta que o Orçamento anual terá que respeitar o Quadro financeiro plurianual.

O Quadro visa dar corpo, nos Tratados, à prática das “perspetivas financeiras”, que vigora desde 1988 através do Acordo interinstitucional de 29 de junho<sup>34</sup> desse ano e que ficou conhecido como *Plano Delors I*. O plano previa, pela primeira vez, um sistema de disciplina plurianual de despesas comunitárias sob a forma de perspetivas financeiras para um período de cinco anos, isto é, 1988-1992. O *Plano Delors II*, aprovado pelo Conselho Europeu de Edimburgo, em dezembro de 1992, já foi elaborado por período superior, de sete anos<sup>35</sup>.

O Tratado de Lisboa veio alterar substancialmente esse regime. O quadro financeiro plurianual, de acordo com o n.º 2 do artigo 312.º TFUE, passa, assim, a ser elaborado por um processo legislativo especial, tendo por base um regulamento do Conselho. Importa referir que o referido regulamento é

---

<sup>33</sup> Cfr. QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 291.

<sup>34</sup> Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, que tinha como objetivo “assegurar a realização do Acto Único Europeu, aplicar as Conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas em matéria de disciplina orçamental e melhorar, deste modo, o desenvolvimento do processo orçamental anual.”, disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9a1d4e7a-8ac6-4eb7-9e35-a7f24a604023/language-pt>.

<sup>35</sup> Cfr. QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 291.

adotado por unanimidade do próprio Conselho, após aprovação, pelo Parlamento Europeu, por maioria dos membros que o compõem (e não apenas pela maioria dos sufrágios expressos). Como resultado vemos uma maior participação do Parlamento Europeu, comparativamente à definição do sistema dos recursos próprios, referido como objeto de um processo legislativo especial onde o Parlamento só é consultado (artigo 311.º, par. 3 do TFUE)<sup>36</sup>.

O último quadro financeiro plurianual adotado é o Quadro financeiro plurianual de 2021-2027, aprovado pelo Parlamento numa votação a 16 de dezembro de 2020 que coincide com a implementação do mecanismo que temos vindo a referir, o Regulamento de Condicionalidade. Importa apenas referir que a criação deste último Quadro financeiro, ou Orçamento da União de longo prazo, esteve condicionada ao surto de COVID-19, tendo havido, por parte do Parlamento, apelo para um pacote de recuperação e reconstrução em larga escala para relançar a economia europeia e ajudar as pessoas mais afetadas pela crise, a 17 de abril e a 15 de maio de 2020, que teve como resposta uma proposta da Comissão Europeia para um plano de estímulo económico no valor de 750 mil milhões de euros, associado a um orçamento da UE de 1,1 bilião de euros para o referido período de 2021-2027.

Assim compreendemos que o orçamento de longo prazo necessita de um certo grau de flexibilidade para poder fazer face a crises inesperadas e emergências. Precisamente por esta razão, prevê um número de instrumentos que asseguram que existe dinheiro de reserva que possa ser usado, pelas circunstâncias inesperadas, onde quer que seja necessário. Tenhamos como exemplo o fundo de solidariedade da União, que foi desenhado para providenciar assistência financeira no caso de ocorrência de um desastre de grandes proporções num Estado-membro; e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, que pretende ajudar os trabalhadores a encontrar novos postos de emprego, na eventualidade de terem perdido trabalho em resultado de mudanças estruturais no mercado financeiro ou devido a uma crise económica<sup>37</sup>.

Resta apenas acrescentar que o n.º 5 do artigo 312.º impõe ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão, na adoção do Quadro financeiro plurianual, o respeito pelo Princípio da recíproca cooperação leal, que se encontra definido, enquanto princípio constitucional da União, no artigo 13.º, n.º 2, TUE.

Atentando agora à competência do Parlamento Europeu no processo legislativo da adoção do Orçamento anual, que se encontra regulado nos artigos 313.º e 314.º do TFUE. De uma perspetiva histórica, podemos assumir como ponto de partida, dessa mesma competência, o Tratado de Roma,

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, "O orçamento de longo prazo da UE explicado de uma forma simples". Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/quadro-financieiro-plurianual/20200131ST071519/o-orcamento-de-longo-prazo-da-ue-explicado-de-uma-forma-simples>, consultado a 18/11/2021.

de 1957, posteriormente alargada pelo Tratado de Luxemburgo, de 22 de abril de 1970 e, depois, pelo Tratado de Bruxelas, de 22 de julho de 1975, neste caso, devido à substituição das contribuições financeiras dos Estados-Membros às Comunidades pela criação dos recursos próprios da União, respeitando o disposto no artigo 311.º do TFUE. No seguimento, certos acordos interinstitucionais concluídos entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão vieram facilitar e simplificar o procedimento orçamental<sup>38,39</sup>.

Por sua vez, o Tratado de Lisboa, veio alterar profundamente o processo de elaboração do Orçamento. Devemos ter em conta que este procedimento assentava, desde o referido Tratado de 1975, na distinção entre despesas obrigatórias e despesas não obrigatórias, que acaba por ser definitivamente eliminado pelo Tratado de Lisboa, que também reformula por completo o procedimento orçamental, versado, agora, no artigo 314.º do TFUE.

É precisamente no parágrafo 1, do referido artigo 314.º do TFUE, que se estabelece que o Orçamento é elaborado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, através de um processo legislativo especial, regulado no desenvolvimento do presente artigo.

Posto isto, depois de elaborado o projeto de Orçamento por parte da Comissão, a eliminação da distinção entre as despesas obrigatórias e as despesas não obrigatórias teve como consequência um aumento significativo da competência do Parlamento Europeu<sup>40</sup>. Atentando à fase final do processo legislativo especial, poderá existir a necessidade de a Comissão apresentar um novo projeto de Orçamento, se, por maioria dos seus membros, o Parlamento rejeitar o projeto de Orçamento comum ao qual chegou o Comité de Conciliação<sup>41</sup>.

Podemos daqui retirar que estamos perante um “processo legislativo especial com forte participação do Conselho, mas no qual ao Parlamento pode vir a caber a última palavra”<sup>42</sup>. Bem vistas as coisas, só assim se justifica o disposto no artigo 314.º, n.º 9 do TFUE, que afirma que “o Presidente do Parlamento Europeu declara que o orçamento se encontra definitivamente adotado”, apresentando desta forma, o Orçamento, como um ato do Parlamento Europeu e não como um ato de co-legislação dos dois órgãos (compreenda-se Parlamento Europeu e Comissão).

---

<sup>38</sup> Tenhamos como exemplo o Acordo Interinstitucional de 6 de maio de 1999 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental (1999/C 172/01), disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e823dd24-fc8f-4a6d-b9a5-f25405ba0f3a/language-pt>, consultado a 24/11/2021, que, segundo o seu considerando n.º1 “tem por objecto assegurar a disciplina orçamental anual e cooperação interinstitucional em matéria orçamental”.

<sup>39</sup> Todo o paragrafo de acordo com QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 292.

<sup>40</sup> Cfr. QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 293.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

No entanto, a execução do Orçamento compete à Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, respeitando o artigo 317.º do TFUE. A execução, de acordo com o artigo 318.º do TFUE, é, todavia, fiscalizada tanto pelo Parlamento como pelo Conselho.

Por último, o controlo financeiro da execução do Orçamento. Assim, tendo em consideração o disposto no artigo 287.º do TFUE, esse controlo é competência do Tribunal de Contas, que “examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e garante a boa gestão financeira”.

## **1.2. Instrumentos de resposta à ameaça do Estado de Direito**

Chegamos à conclusão de que a discussão sobre a manutenção do Estado de Direito se tem vindo a intensificar como resultado de algumas situações que se identificam como desrespeito a esse mesmo princípio e “indícios claros de riscos sistémicos para o Estado de direito nos Estados-Membros”<sup>43</sup>. Esta mesma discussão suscitou dúvidas sobre se a União disporia dos meios necessários para corrigir essas situações. A confiança em que tais problemas podem efetivamente ser resolvidos reforçaria a confiança tanto entre os Estados-Membros como entre estes e as instituições da UE. Depreendemos, assim, que a criação de mecanismos eficientes e eficazes na resposta à ameaça do Estado de Direito é essencial não só para a manutenção da estabilidade nacional dos diferentes EM, mas também para a manutenção das relações e da estabilidade funcional da própria União e é precisamente sobre isso que nos vamos debruçar de seguida, sobre um conjunto de instrumentos da União Europeia de resposta a essa mesma ameaça, que por sua vez se diferenciam dos instrumentos de prevenção e promoção<sup>44</sup>.

O TFUE, no seu artigo 258.º, consagra o procedimento por infração, segundo o qual, a Comissão pode dar início a um procedimento de infração contra um país da UE que não aplique a legislação europeia. No entanto, como se percebe, só poderá ser utilizado quando as infrações em

---

<sup>43</sup> A este respeito COMISSÃO EUROPEIA, “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União - Ponto da situação e eventuais medidas futuras”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM 163, 2019, p. 15. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0163>.

<sup>44</sup> Referimo-nos aqui aos seguintes: Mecanismo Estado de Direito, que se trata de um ciclo anual de análise do Estado de Direito que inclui um relatório sobre o Estado de Direito em todos os Estados-Membros; Semestre Europeu, “ciclo anual de coordenação das políticas económicas e orçamentais na UE em que é prestada orientação aos países da UE sobre questões macroeconómicas e estruturais”, onde se enquadram os sistemas judiciais e por sua vez o combate à corrupção; Painel de Avaliação da Justiça na UE, instrumento informativo de carácter anual, que tem como objetivo apresentar dados concretos, fiáveis e susceptíveis de comparação sobre indicadores considerados pertinentes para a avaliação da eficiência, da qualidade e da independência dos sistemas judiciais em todos os EM; Mecanismos de cooperação e de verificação (MCV), um mecanismo de cariz transitório para, em concreto, auxiliar a Bulgária e a Roménia no sentido de progredir na defesa do Estado de Direito, nomeadamente, no que diz respeito à reforma dos sistemas judiciais, luta contra a corrupção e crime organizado; Apoio às Reformas Estruturais, que se refere ao apoio técnico prestado pela Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais (criada em Janeiro de 2020) aos EM que solicitem, com o objetivo de ajudar na criação de instituições mais eficazes, quadros de governação mais sólidos e uma administração pública mais eficiente. A este respeito Cfr. EUROCID, “Estado de Direito – Um valor com impacto direto na proteção de outros valores da UE”, disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>, consultado a 10/09/2021, como também em COMISSÃO EUROPEIA, “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União - Ponto da situação e eventuais medidas futuras”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM 163, 2019, p. 3, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0163>.

matéria de Estado de Direito consubstanciem, em simultâneo, uma infração a uma disposição específica do direito da União Europeia<sup>45</sup>.

A par do TFUE, o TUE consagra o instrumento específico para a reposição do Estado de Direito, no seu artigo 7.º que prevê dois tipos de mecanismo: um mecanismo preventivo e um de sanções<sup>46</sup>. Apesar disso, trata-se de um mecanismo de aplicação excepcional. Introduzido pelo Tratado de Amesterdão de 1997, até à data só terá sido usado duas vezes, face a dois EM já referidos: em 2017, relativamente à Polónia e em 2018, em relação à Hungria.

Em 2014, por sua vez, foi instituído o Quadro do Estado de Direito, com o objetivo de reforçar a capacidade da UE de monitorizar e garantir uma proteção eficaz e uniforme do Estado de Direito em todos os EM.

Aqui o resultado é o de um instrumento de alerta precoce de ameaças ao Estado de Direito, que por sua vez permite encontrar soluções resultantes de um diálogo ponderado entre a Comissão e os Estados-Membros, antes de se optar pelos mecanismos jurídicos previstos, como o anteriormente referido artigo 7.º do TUE.

Existe, no entanto, um outro instrumento, mais recente, para além dos já referidos, que apresenta maior importância numa perspetiva prática relativamente ao âmbito da presente apresentação.

Falamos, então, do Regime de Condicionalidade para a proteção do orçamento da UE. O Regime de Condicionalidade, é, portanto, um instrumento novo, que visa proteger o orçamento da UE sempre que se verifique que as violações do Estado de Direito em causa, num EM, “afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar a boa gestão financeira do orçamento europeu ou a proteção dos interesses financeiros da UE.

Este regime resulta do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, aplicável desde 1 de janeiro de 2021<sup>47</sup>.

Vejamos com mais pormenor os referidos instrumentos de resposta à crise do Estado de Direito.

---

<sup>45</sup> Cfr. EUROCID, “Estado de Direito – Um valor com impacto direto na proteção de outros valores da UE”, disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>, consultado a 10/09/2021.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

### 1.2.1. Procedimento por infração (art. 258.º do TFUE)

Como vimos, o procedimento por infração pode ser entendido como um dos mecanismos de defesa à ameaça do Estado do Direito, podendo este apenas ser aplicado quando a violação do Estado de Direito corresponda, também, à violação do Direito da União.

No relatório anual de 2014 da Comissão, intitulado “Controlo da Aplicação do Direito da União”, são identificados os três tipos principais de violações do Direito da UE<sup>48</sup>, nomeadamente: a falta de comunicação de medidas, ou seja, o EM não comunica à Comissão, no tempo devido, as medidas nacionais de transposição de uma diretiva; quando a Comissão considera que a legislação nacional de um EM não se encontra em conformidade com a legislação da União; e a aplicação incorreta ou falta efetiva de aplicação da legislação da União por parte das entidades nacionais do EM.

Sendo detetada uma eventual violação, a Comissão inicia um diálogo bilateral com o EM em causa, convidando o mesmo a resolver a situação de forma rápida e eficaz, em conformidade com o direito da UE<sup>49</sup>.

Na eventualidade de os esforços aqui em causa, de encontrar uma solução, não forem bem-sucedidos, pode a Comissão, ao abrigo do artigo 258.º do TFUE, dar início a um procedimento de infração<sup>50</sup>. Ou seja, caso o EM não se conformar com o parecer emitido pela Comissão, esta pode submeter o caso ao TJUE, se estiverem reunidas as condições previstas no artigo 260.º do TFUE, ou até solicitar a aplicação de sanções pecuniárias<sup>51</sup>. Assim, o procedimento por infração é composto por duas fases, a fase pré-contenciosa e a fase contenciosa.

Da fase pré-contenciosa, faz parte o referido diálogo bilateral, que se inicia pelo envio de uma carta de notificação da Comissão para o EM, solicitando uma explicação. Caso a resposta não seja satisfatória ou não haja lugar a resposta, a Comissão envia então um parecer fundamentado<sup>52</sup>.

Por sua vez, a fase contenciosa tem lugar caso o EM não aja de acordo com o parecer fundamentado, mediante a instauração de um processo de infração, por parte da Comissão, junto do TJUE.

---

<sup>48</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Controlo da Aplicação do Direito da União. Relatório Anual de 2014”, Relatório da Comissão, COM 329, 2015, p. 6. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0329&from=IT>

<sup>49</sup> É de notar a tendência de resolução pacífica de conflitos, a par com o novo Quadro do Estado de Direito, por parte da União.

<sup>50</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Controlo da Aplicação do Direito da União. Relatório Anual de 2014”, Relatório da Comissão, COM 329, 2015, p. 4. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0329&from=IT>

<sup>51</sup> Na eventualidade da Comissão concluir que o país não está a cumprir as obrigações que lhe são incumbidas pelo respeito da legislação europeia, a Comissão remete um parecer fundamentado, um pedido formal, para que o EM visado cumpra a legislação aplicável, explicando porque motivo se considera que o país está a violar o direito europeu e solicita informações sobre as medidas tomadas. O prazo geral para resposta é de dois meses. Por norma, o caso é resolvido numa fase inicial, no entanto se o EM mantiver o incumprimento da legislação, a Comissão pode, então, recorrer a tribunal. A este respeito cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Procedimento por Infração”. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_pt), consultado em 05/01/2022.

<sup>52</sup> *Ibidem*. Mais sobre este aspeto cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Controlo da Aplicação do Direito da União. Relatório Anual de 2014”, Relatório da Comissão, COM 329, 2015, p. 6. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0329&from=IT>

Pode acontecer que um procedimento específico chegue a tribunal pela segunda vez. Neste caso, a Comissão propõe que o tribunal imponha as referidas sanções pecuniárias, que podem assumir a forma de um montante fixo ou/e de uma multa diária. O cálculo da sanção pecuniária tem em consideração os seguintes aspetos: “a importância das regras infringidas e o impacto da infração nos interesses gerais e individuais; o período de tempo durante o qual o país não aplicou a legislação europeia; a capacidade do país para pagar, a fim de assegurar o efeito dissuasor das sanções”<sup>53</sup>. O valor proposto pela Comissão, pode também ser alterado pelo Tribunal.

### **1.2.2. Artigo 7.º do TUE: Mecanismo preventivo e Mecanismo de sanções**

Como referido anteriormente, apesar de emblemático, o instrumento previsto no artigo 7.º do TUE, continua a ter um carácter excecional no que toca à intervenção da UE no caso de problema graves com o Estado de Direito num Estado-Membro<sup>54</sup>.

Assim, atendendo às competências dos organismos da UE, a Comissão encontra-se entre os intervenientes habilitados pelo Tratado a emitir uma proposta fundamentada para ativar estes mecanismos.

O artigo 7.º do TUE, por sua vez, tem como objetivo garantir que todos os Estados-Membros respeitem os valores comuns da EU, nomeadamente o Estado de Direito.

Atendendo à Comunicação da Comissão sobre o artigo 7.º do TUE<sup>55</sup>, o âmbito de aplicação do respetivo artigo, não se restringe aos domínios abrangidos pelo direito da UE<sup>56</sup>. Como resultado, a UE encontra-se autorizada a intervir, com o objetivo de proteger o princípio do Estado de Direito, em domínios em que os Estados-Membros atuem de forma autónoma. Esta atuação encontra justificação na referida Comunicação da Comissão, quando se refere que “as violações por um Estado-Membro de valores fundamentais com a gravidade requerida pelo artigo 7º do TUE poderão minar as próprias bases em que a União assenta e a confiança dos seus membros, qualquer que seja o domínio em que ocorram.”<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> *Ibidem*

<sup>54</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União - Ponto da situação e eventuais medidas futuras”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM 163, 2019, p. 3. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0163>.

<sup>55</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Respeito e promoção dos valores em que a União assenta”, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia, COM 606, 2003. Disponível em: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2003\)606&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2003)606&lang=pt)

<sup>56</sup> Uma “limitação” a aplicação do instrumento previsto no artigo 258.º do TFUE que só deverá ser aplicado quando a violação do Estado de Direito consubstancie uma violação do Direito da União Europeia.

<sup>57</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Respeito e promoção dos valores em que a União assenta”, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia, COM 606, 2003, p. 5. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/documents>

Contudo, a aplicação deste instrumento deve respeitar algumas regras que resultam da inovação introduzida pelo Tratado de Nice. O referido Tratado introduz um mecanismo de prevenção paralelamente ao mecanismo de sanção previsto no anterior Tratado de Amesterdão, passando a coexistir dois mecanismos, como já tivemos oportunidade de observar, sendo que o desencadeamento do primeiro não se trata de uma condição necessária para a ocorrência do segundo. Quer isto dizer que, o mecanismo preventivo previsto no artigo 7.º, n.º 1, do TUE só poderá ser ativado em caso de “risco manifesto de violação grave” e o mecanismo de sanção previsto no n.º 2 do mesmo artigo, apenas em caso de “violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro”, nomeadamente dos valores enunciados no artigo 2.º do TUE, sem que a aplicação de um dependa da aplicação do outro.

Os “limiares” para aplicação de ambos os mecanismos do artigo 7.º do TUE são muito elevados e sublinham a sua natureza enquanto mecanismos de último recurso. Tomando, novamente como exemplo os casos da Hungria e da Polónia, devido à gravidade das consequências globais do procedimento aqui previsto, os progressos realizados pelo Conselho nestes dois casos, concretamente, podiam ter sido mais significativos<sup>58</sup>. O Conselho veio a estabelecer novos procedimentos para aplicação do artigo na prática, no entanto ainda não tiveram oportunidade de demonstrar a sua eficiência, ou seja, estes casos demonstram que estes mecanismos nem sempre são adequados para responder rapidamente às ameaças ao Estado de Direito num Estado-Membro.

### **1.2.3. Quadro de Estado de Direito<sup>59</sup>**

Por sua vez, o Quadro de Estado de Direito, instaurado em 2014, surge com o objetivo de permitir à Comissão encontrar, junto do EM em causa, uma solução antes de se optar pelos mecanismos jurídicos previstos, como o artigo 7.º do TUE, que, como tivemos oportunidade de ver, pode implicar consequências graves.

---

[register/detail?ref=COM\(2003\)606&lang=pt](#). A Comissão vai ainda mais longe referindo que seria “paradoxal limitar as possibilidades de intervenção da União apenas ao âmbito de aplicação do direito da União e ignorar eventuais violações graves em domínios da competência nacional.”

<sup>58</sup> Não podemos aqui descorar que o diálogo entre a União e o Estado-Membro visado pela aplicação do artigo 7.º, tenha, por si só, um valor intrínseco na resolução da questão. A este respeito Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União - Ponto da situação e eventuais medidas futuras”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM 163, 2019, p. 3. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0163>

<sup>59</sup> Na análise do presente instrumento teremos como base a Comunicação da Comissão Europeia “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>.

Assim estamos perante uma ferramenta de análise precoce de possíveis ameaças ao Estado de Direito, um instrumento complementar de todos os já existentes a nível do Conselho da Europa para proteger o Estado de Direito.

A criação de um novo quadro para reforçar o Estado de Direito, prende-se com o objetivo da Comissão de clarificar e aumentar a previsibilidade em relação às medidas que pode vir a adotar, o que garante a igualdade de tratamento, de modo simultâneo, de todos os Estados-Membros. Da referida Comunicação, percebemos a manifesta disponibilidade, por parte da Comissão de travar discussões mais aprofundadas com todas as entidades intervenientes, os Estados-Membros, o Conselho e o Parlamento Europeu, sobre estas questões.

Neste sentido, de forma a promover a igualdade dos Estados-Membros, a aplicação do quadro dá-se de forma idêntica a todos os EM, funcionando com base nos mesmos parâmetros de aferição quanto ao conceito de uma ameaça sistémica ao Estado de Direito.

Posto isto, o quadro deverá ser ativado em situações em que as autoridades de um Estado-Membro se posicionem no sentido de tomarem medidas ou tolerarem situações que afetem sistemática e adversamente a integridade, a estabilidade ou o bom funcionamento das instituições e dos mecanismos responsáveis por garantir e salvaguardar, num contexto nacional, o Estado de Direito. Ou seja, a principal finalidade do quadro consiste “em responder às ameaças ao Estado de Direito que assumam uma natureza sistémica”<sup>60, 61</sup>

Enumerando um conjunto de circunstâncias suscetíveis de aplicação do Quadro, deverá existir uma ameaça à estrutura política, institucional e/ou jurídica de um Estado-Membro, como também à sua estrutura constitucional, deverá estar em causa a separação dos poderes, a independência ou a imparcialidade do sistema judicial ou também o sistema de controlo judicial, o que inclui o Tribunal Constitucional, caso exista. É exemplo a consequência resultante da adoção de novas medidas ou de práticas generalizadas por parte das autoridades públicas e da falta de meios de recurso a nível nacional.

Importa reforçar que, não obstante à aplicação do presente Quadro, a Comissão pode exercer as suas competências ao abrigo do artigo 258.º do TFUE, desde que se trate de uma situação

---

<sup>60</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014, p. 7. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>.

<sup>61</sup> O Quadro do Estado de Direito da UE não terá como objetivo a sua aplicação por infrações isoladas aos direitos fundamentais ou por más decisões judiciais. Nestes casos, entende-se que a resolução deverá passar pelos sistemas judiciais nacionais e no contexto dos mecanismos de controlo instaurados ao abrigo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, da qual todos os EM são signatários. Neste sentido, a Comunicação remete a interpretação do conceito “deficiências sistémicas”, no âmbito do respeito dos direitos fundamentais no caso de intervenção ao abrigo do direito da UE, para a jurisprudência do TJ, como por exemplo o processo C-4/11, Alemanha/Kaveh Puid, ainda não publicado, n.º 36. Relativamente ao conceito “sistémico” ou “estrutural”, no contexto da CEDH, remete para o papel do TEDH na identificação de problemas sistémicos subjacentes, de acordo com a Resolução (2004) 3 do Comité de Ministros, de 12 de maio de 2004, precisamente sobre as decisões que revelam um problema estrutural subjacente. A este respeito Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014, p. 7. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>.

abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da UE, e da mesma forma poderá ser acionado o artigo 7.º do TUE na eventualidade de uma súbita deterioração num Estado-Membro que exija uma reação mais forte por parte da União<sup>62</sup>.

Podemos, então, dividir o procedimento de aplicação do Quadro em três etapas, que se desenvolvem pelo diálogo estruturado entre a Comissão e o Estado-Membro em causa, assim que verificados claros elementos indicativos de uma ameaça sistémica ao Estado de Direito, são elas: uma avaliação da Comissão; uma recomendação da Comissão; e o acompanhamento da anterior recomendação. Todo este processo tem por base princípios estruturados que passam por colocar ênfase no diálogo como principal meio de alcançar uma solução; garantir uma avaliação objetiva e aprofundada da situação; assegurar um tratamento baseado no princípio da igualdade aos EM; e indicar as medidas rápidas e concretas que devem ser tomadas em resposta à ameaça sistémica e que evitam o recurso aos mecanismos previstos pelo artigo 7.º do TUE.

A Comissão parte por recolher e analisar todas as informações que se enquadrem como pertinentes, e avalia se existem ou não “claros elementos indicativos de uma ameaça sistémica”, como referido anteriormente. A avaliação aqui em causa, pode ter como fundamento indicações recebidas de fontes disponíveis e instituições reconhecidas, como por exemplo organismos do Conselho da Europa e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>63</sup>.

Desta avaliação pode resultar que a Comissão verifique que exista, efetivamente, uma situação de ameaça sistémica ao Estado de Direito. Neste caso, iniciará um diálogo com o EM em causa, dirigindo-lhe um parecer sobre o Estado de Direito que deverá apresentar fundamentação às suas preocupações, dando a possibilidade de resposta ao próprio EM. O parecer aqui em discussão, tanto pode resultar de uma troca de correspondência como também de reuniões realizadas com as autoridades competentes. Da parte do EM, espera-se que este coopere ao longo de todo o processo e que não tome, eventualmente, medidas consideráveis como irreversíveis em relação às questões problemáticas levantadas pela Comissão, de acordo com o respeito pelo Princípio da Cooperação Leal, previsto no artigo 4.º, n.º 3, do TUE<sup>64</sup>. Na eventualidade do EM não colaborar no âmbito do processo, ou até o obstruir, esta circunstância será tida em conta na avaliação da gravidade da ameaça.

---

<sup>62</sup> Novamente acentuando a característica de excecionalidade do instrumento aqui previsto.

<sup>63</sup> A Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia pode ser considerada pela Comissão como perito externo que dará apoio à própria Comissão durante a fase de avaliação. Estes peritos externos “podem, em especial, ajudar a elaborar uma análise comparativa sobre as regras e práticas em vigor noutros Estados-Membros, a fim de assegurar a igualdade de tratamento dos Estados Membros, com base num entendimento comum do Estado de direito na UE”. A este respeito COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014, p. 9. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>.

<sup>64</sup> “Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das Instituições da União. Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.”.

Posteriormente, caso o diálogo aqui levantado não tenha sido suficiente para alcançar a resolução da situação, passamos para uma segunda etapa. A Comissão emite uma recomendação sobre o Estado de Direito dirigida ao EM em causa<sup>65</sup>, que, à semelhança do parecer, deverá indicar de forma clara e fundamentada as razões na origem das suas preocupações e, claro, recomendar ao EM que resolva os problemas identificados num prazo fixo, que deverá comunicar à Comissão as medidas tomadas para o efeito. Pode haver a necessidade de identificação, na recomendação, dos meios a utilizar pelo EM.

Por fim, uma terceira fase, que consiste no controlo, por parte da Comissão, ao seguimento que o EM dará à recomendação que lhe foi dirigida.

O controlo aqui considerado poderá consistir em novas conversações com o EM e poderá centrar-se, por exemplo, em saber se se continuam a verificar determinadas práticas que estariam na origem das preocupações da Comissão ou também nas medidas aplicadas pelo próprio EM para retificar a situação.

Pode acontecer que o Estado Membro em causa, não respeite o prazo fixado na fase anterior para. Neste caso, a Comissão deverá avaliar a possibilidade de aplicação dos, já referidos, mecanismos do artigo 7.º do TUE.

Importa ainda referir que, tanto o Parlamento Europeu como o Conselho, serão regularmente informados e acompanharão de perto todos os progressos associados a cada etapa.

Resta apenas abordar o tema numa perspetiva de cooperação interinstitucional que, de uma forma ou de outra, já o referimos ao longo do texto. Assim, pode a Comissão recorrer ao parecer e à assistência, mediante a situação, de membros das redes judiciais na UE<sup>66</sup>. A Comissão, em conjunto com as referidas redes, examinará como poderá essa mesma assistência ser prestada rapidamente e, caso necessário, se devem ser previstas modalidades específicas para o efeito.

Para além de tudo, regra geral, a Comissão solicitará o parecer do Conselho da Europa e/ou da sua Comissão de Veneza, sempre que necessário. Por sua vez, a Comissão irá coordenar a sua análise com estas instâncias sempre que uma questão considerada idêntica esteja a ser igualmente apreciada e analisada por estas mesmas instituições.

---

<sup>65</sup> A recomendação deverá ser emitida caso se conclua que exista elementos de prova objetivos quanto a uma ameaça sistémica e que não estão a ser tomadas medidas adequadas para a resolução da mesma por parte das autoridades nacionais. A este respeito COMISSÃO EUROPEIA, "Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito", Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014, p. 9. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>.

<sup>66</sup> São exemplos a rede de Presidentes dos Supremos Tribunais da UE, a Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE ou os Conselhos Judiciais. A este respeito COMISSÃO EUROPEIA, "Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito", Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014, p. 10. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>.

#### **1.2.4. Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União**

A este aspeto, face à sua importância material no desenvolvimento da presente dissertação, temos reservado um espaço única e exclusivamente para o aprofundamento da análise e do estudo do referido regulamento. Assim sendo remetemos o leitor para o Capítulo III da presente dissertação.

Referimos, no entanto, uma vez mais, que o que está em causa é a condicionalidade de distribuição dos fundos europeus, face ao cumprimento de medidas, princípios e políticas que não ponham em causa o estrito cumprimento do princípio do Estado de Direito.

#### **1.3. Orçamento da UE e o Estado de direito**

O orçamento da UE torna-se assim uma das peças fundamentais a defender na conjuntura atual da UE, de forma a zelar pelo correto funcionamento do Estado de Direito e manter a estabilidade nas relações de solidariedade e colaboração entre os EM e os EM e a própria União.

Neste sentido, a legislação anteriormente referida (“Regulamento de Condicionalidade”), condiciona o acesso aos fundos da UE ao respeito do Estado de Direito. Ou seja, caso a Comissão verifique uma situação de incumprimento e ameaça aos interesses financeiros da UE por parte de um EM, pode propor a interrupção ou até mesmo o corte dos pagamentos do orçamento da União a esse mesmo EM<sup>67</sup>.

Na defesa do orçamento, o Conselho tem de tomar a decisão por maioria qualificada, visto que as regras também perspetivam proteger os interesses dos beneficiários finais<sup>68</sup>, que não deveriam sofrer pelas ações efetuadas pelos governos.

No entanto, como iremos abordar de seguida, existe todo um contexto de desafios legais no que concerne à defesa do orçamento pela aplicação desta legislação.

Como referido, o regulamento está em vigor desde 1 de janeiro de 2021, não obstante a Comissão ainda não propôs medidas ao abrigo das regras. Por sua vez, o Parlamento considera que

---

<sup>67</sup> A este respeito Parlamento Europeu, “Os eurodeputados pressionam a Comissão para que defenda os fundos da UE”, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20210527ST004908/eurodeputados-pressionam-a-ce-para-defender-os-fundos-da-ue>, consultado em 10/09/2021.

<sup>68</sup> Referimo-nos aos beneficiários finais dos fundos europeus como agriculturas, estudantes, pequenas empresas ou até ONG. A este respeito Parlamento Europeu, “Os eurodeputados pressionam a Comissão para que defenda os fundos da UE”, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20210527ST004908/eurodeputados-pressionam-a-ce-para-defender-os-fundos-da-ue>, consultado em 10/09/2021.

não é necessária qualquer interpretação adicional, daqui resulta que o desenvolvimento de orientações não deverá ser motivo de mais atrasos<sup>69</sup>.

Em paralelo com esta situação, a Polónia e a Hungria apresentaram recursos perante o TJUE para exigir a anulação do regulamento, antevendo a possibilidade de serem os principais prejudicados pela aplicação do referido regulamento.

Existe então toda uma pressão entre a Comissão e o Parlamento no que se refere à aplicação de medidas segundo o “Regulamento de Condicionalidade”. Segundo os eurodeputados, a Comissão deverá, o mais rapidamente possível, elaborar um relatório sobre os primeiros casos investigados. Na circunstância da falta de ação por parte da Comissão, o Parlamento prepara-se inclusive para avançar com um processo junto do TJUE contra a própria Comissão, isto porque o Parlamento insiste que as regras estão em vigor e que a Comissão tem o dever legal de defender os interesses e os valores da UE.

---

<sup>69</sup> *Ibidem.*

## 2. Breve análise da situação da Polónia e da Hungria

Aproveitemos agora para abordar, com algum pormenor, os casos, já referidos, de ameaça ao Estado de Direito na União Europeia, o caso da Polónia e o caso da Hungria. Pela sua importância material na perceção do que será uma verdadeira ameaça ao Estado de Direito no seio da União, que visa precisamente defender e propagar esse princípio nas suas relações internas e nas suas relações com a restante comunidade mundial e, talvez mais importante, pela pertinência na avaliação da eficácia e suficiência dos meios de combate da própria União a ameaças deste âmbito.

### 2.1. Estado de Direito na Hungria

Estamos perante aquilo que se entende como sendo um dos casos mais graves de violação dos valores e direitos previstos no já referido artigo 2.º do TUE. Isto porque não estão em causa apenas circunstâncias geradas por meros atos administrativos, ou até por atos legislativos ordinários, o que aqui está em causa é a violação destes mesmos princípios por normas constitucionais que têm vindo a resultar de sucessivas reformas constitucionais do próprio EM<sup>70</sup>

Sem tenções de tecer quaisquer comentários referentes ou tendentes a ideologias políticas, convém analisar a origem da questão. Em 2010, através de um processo eleitoral, Viktor Orban obteve um resultado confortável que o permitiu ser eleito presidente do Governo pela segunda vez, posteriormente, sem consideração pela oposição, procedeu à reforma da Constituição húngara e, com base nesta, adotou determinadas “leyes cardinales”<sup>71</sup>

López Aguilar recorda que no período de 2010 a 2012 procedeu-se a cinco reformas constitucionais, com alcances muito precisos, que segundo o autor podemos resumir em: a) restrição da jurisdição do Tribunal Constitucional; b) restrição do alcance da jurisprudência do Tribunal Constitucional no que se refere à resolução de casos do foro político; c) restrição legalmente prevista com vista a reforçar a fixação e permanência dos estudantes na Hungria restringindo a sua mobilidade; d) restrição da liberdade de expressão na publicidade político-eleitoral e no pluralismo informativo; e) reforma constitucional limitativa do Direito da família; f) criminalização dos sem-abrigo<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Não obstante algumas das violações consideradas resultarem de legislação ordinária adotada. A este respeito conferir Bar Cendón, A., “La Unión Europea como unión de valores y derechos: Teoría y realidad”, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 33, 2014, p.119

<sup>71</sup> Referimo-nos a um período em que se verifica um dismantelamento dos mais importantes instrumentos de “*Checks and Balances*” pela alteração e utilização das denominadas “leyes cardinales”, entre as quais as leis que regulam o processo eleitoral. A este respeito AGUILAR, Juan Fernando López. “El caso de Polonia en la UE: Retrocesos Democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 38, 2016, p. 104.

<sup>72</sup> Tradução da enumeração apresentada por Lopez Aguilar daquilo que entende como sendo os alcances materiais das várias reformas constitucionais levadas a cabo pelo Governo da Hungria presidido por Viktor Orban. A este respeito conferir AGUILAR, Juan Fernando López. “El caso de Polonia en la UE: Retrocesos Democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 38, 2016, p. 102 [(...) a) Restricción

## 2.2. O Estado de Direito na Polónia

Segundo Juan Aguilar, o caso da Polónia está relacionado com um agravamento do chamado “dilema de Copenhaga”<sup>73</sup>.

Esta expressão, tão típica da gíria europeia, refere-se ao contraste descrito pela exigência dos chamados “critérios de Copenhaga”, conforme adoptados pelo Conselho realizado naquela capital durante a Presidência dinamarquesa em 1993, para a adesão de qualquer Estado candidato à UE<sup>74</sup> e a inexistência de meios eficazes para assegurar a sua observância uma vez que passa a fazer parte do União.

Com efeito, a aproximação ao chamado “Dilema de Copenhague” ocorre por ocasião do processo de formação, após as eleições legislativas de setembro de 2015, de um novo governo ultraconservador e nacionalista na República da Polónia. Seu líder indiscutível: Jaroslaw Kaczynsky, com a Primeiro-ministro Beata Szydlo pelo partido *Prawo i Sprawiedliwość*<sup>75</sup>.

A sequência dos eventos sucedidos, a partir deste ponto, consubstancia um conjunto de circunstâncias concordantes com o caso húngaro já analisado. Em ambos os casos assistimos ao agravamento, num curto espaço de tempo, de uma deriva autoritária que pode ser entendida como desrespeito ao próprio Princípio do Primado do Direito da União.

Assim, como seria de esperar, as preocupações suscitadas, levantam debates no Parlamento Europeu<sup>76</sup> sobre a reforma legislativa do TC polaco, que tem como principais consequências: a restrição do pluralismo a nível de fontes de informação e a abrupta regovernamentalização dos meios de comunicação públicos e privados; criação legislativa de uma agenda ultrarreacionária em diferentes âmbitos da lei civil e penal da República da Polónia, e o anúncio de um projeto de reforma constitucional resultando numa espécie de “urbanização”<sup>77</sup> da Polónia<sup>78</sup>.

---

de la jurisdicción del Tribunal Constitucional; b) Restricción del alcance de la doctrina jurisprudencial (case Law) del TC en la resolución de casos de transcendencia política; c) Restricción legal dirigida a reforzar la fijación territorial de los estudiantes restringiendo su movilidad con vistas a su permanencia en Hungría; d) Restricción de la libertad de expresión en la publicidad político-electoral y en el pluralismo informativo; e) Reforma constitucional limitativa del Derecho de familia; f) Criminalización de los «sin techo»].

<sup>73</sup> Cfr. AGUILAR, Juan Fernando López. “El caso de Polonia en la UE: Retrocesos Democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 38, 2016, p. 107.

<sup>74</sup> Referimo-nos aqui aos seguintes requisitos: Estado de Direito; democracia representativa, separação de poderes; independência no sistema judicial; promoção dos direitos fundamentais e tutela jurisdicional efetiva; proteção das minorias; e capacidade de incorporação das regras de concorrência do mercado interno. A este respeito AGUILAR, Juan Fernando López. “El caso de Polonia en la UE: Retrocesos Democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 38, 2016, p. 107

<sup>75</sup> “Lei e Justiça”

<sup>76</sup> A 19 de janeiro de 2016, depois do Governo polaco expor por escrito o seu ponto de vista sobre a alteração da Lei sobre o Tribunal Constitucional, que resulta numa alteração relativa à nomeação de juizes, o Parlamento Europeu realiza um debate em sessão plenária sobre a situação da Polónia. A este respeito, considerandos 14 e 15 da RECOMENDAÇÃO (UE) 2016/1374 da Comissão, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de Direito na Polónia, Jornal Oficial da União Europeia n.º L 217/53 de 12/08/2016.

<sup>77</sup> Conceito criado pelo autor derivado do nome do Primeiro Ministro Húngaro, Viktor Orban, pela semelhança das medidas tomadas pelo governo polaco às medidas tomadas, previamente, pelo governo húngaro a nível de reformas constitucionais.

Desconstruindo estes debates no Parlamento Europeu, consistiram em intervenções parlamentares sobre os desenvolvimentos legislativos projetados em matéria de segurança e medidas antiterrorista; sobre matéria dos direitos de autodeterminação sexual; sobre a agenda repressiva em diferentes áreas do direito da família; na discriminação racial, nomeadamente no que se refere ao aumento dos crimes e discurso de ódio; sobre o alegado desrespeito à separação dos poderes e independência judicial; e sobre a crise dos refugiados e imigração<sup>79</sup>.

Por outro lado, inicia-se um diálogo entre a Comissão Europeia e as autoridades polacas<sup>80</sup>, diálogo esse que se enquadra num dos mecanismos de combate às ameaças do Estado de Direito, que já tivemos oportunidade de analisar anteriormente, o Quadro do Estado de Direito. Em primeiro lugar ocorre uma análise preliminar dos efeitos da política da União na Polónia e em segundo lugar, uma avaliação sobre o possível “*efecto contagio*” da Polónia sobre outros EM.

Pelo diálogo então estabelecido entre a Comissão e as autoridades Polacas resulta uma primeira conclusão não surpreendente, na perspetiva do autor, desde a incorporação do atual governo polaco numa onda crescente de reacionismo defensivo nos EM só se poderia esperar uma tendência de alteração do *status quo* da União, que apresenta uma mensagem um quanto agressiva: “chega de Europa”<sup>81</sup>. O que acaba por ser visível pelo incumprimento dos sucessivos pareceres e recomendações da Comissão destinados a restabelecer a legalidade Constitucional na Polónia<sup>82</sup>.

Importa ainda referir que estes tipos de situações, numa perspetiva comparativa, se têm vindo a proliferar entre outros EM, não só entre os mais facilmente identificáveis pela sua “recente” adesão e

---

<sup>79</sup> Os eventos sucedidos e a preocupação da Comissão, sob a forma de diálogo com as autoridades nacionais polacas (respeitando o “novo” Quadro do Estado de Direito), na resolução da situação encontram-se vertidos tanto na RECOMENDAÇÃO (UE) 2016/1374 da Comissão, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de Direito na Polónia, Jornal Oficial da União Europeia n.º L 217/53 de 12/08/2016, como também na RECOMENDAÇÃO (UE) 2017/146 da Comissão de 21 de dezembro de 2016 relativa ao Estado de direito na Polónia complementar à Recomendação (UE) 2016/1374, Jornal Oficial da União Europeia n.º L 22/65 de 21/01/2017. A novembro de 2015, a Comissão tem conhecimento de um litígio em curso na Polónia, nomeadamente no que se refere à composição do Tribunal Constitucional e consequente redução do mandato dos seus Presidente e Vice-presidentes, à data do acontecimento. A 23 de dezembro de 2015, a Comissão solicita ser informada sobre a situação constitucional do país, incluindo as medidas previstas pelas autoridades polacas no que diz respeito a dois acórdãos que terão sido proferidos pelo Tribunal Constitucional, a 3 e 9 de dezembro do mesmo ano, sobre a matéria aqui referida. A este respeito, considerandos 8, 9 e 10 da RECOMENDAÇÃO (UE) 2016/1374 da Comissão, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de Direito na Polónia, Jornal Oficial da União Europeia n.º L 217/53 de 12/08/2016.

<sup>80</sup> Esta temática é abordada no âmbito do Grupo Visegrado, uma aliança cooperativa entre Hungria, Polónia, República Checa e Eslováquia.

<sup>81</sup> A 13 de janeiro de 2016, é realizado o primeiro debate de orientação para avaliação da situação na Polónia. A Comissão decide então examinar a situação segundo o quadro do Estado de Direito e incumbe o primeiro vice presidente, Frans Timmermans, de dar início ao diálogo com as instituições nacionais da Polónia, com o objetivo de esclarecer os problemas existentes e identificar possíveis soluções. A pretensão da Comissão, de dar início ao diálogo é então comunicada por escrito ao Governo Polaco, informando de que estava a analisar a situação no quadro do Estado de Direito. A este respeito, considerando 13 da RECOMENDAÇÃO (UE) 2016/1374 da Comissão, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de Direito na Polónia, Jornal Oficial da União Europeia n.º L 217/53 de 12/08/2016.

<sup>82</sup> “*No más Europa*”. Cfr. AGUILAR, Juan Fernando López. “El caso de Polonia en la UE: Retrocesos Democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 38, 2016, p. 108.

<sup>83</sup> A título de exemplo verificar os considerandos 20 a 26 da RECOMENDAÇÃO (UE) 2017/146 da Comissão de 21 de dezembro de 2016 relativa ao Estado de direito na Polónia complementar à Recomendação (UE) 2016/1374, Jornal Oficial da União Europeia n.º L 22/65 de 21/01/2017, segundo os quais, o Governo da Polónia terá aprovado leis contrárias aos pareceres da Comissão, quando esta “exortou as autoridades polacas a não porem em vigor as novas leis” antes que o Tribunal Constitucional examinasse a sua constitucionalidade.

escassa tradição democrática, mas também naqueles caracterizados pelo seu histórico na construção europeia e propagação de políticas sociais, facilmente identificáveis com o modelo europeu<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Cfr. AGUILAR, Juan Fernando López. “El caso de Polonia en la UE: Retrocesos Democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 38, 2016, p. 109.

## **Capítulo III – Possíveis soluções à crise do Estado de Direito na União Europeia**

### **1. Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União**

Numa perspetiva lógica, falta apenas abordar com mais detalhe todo o diploma normativo que temos vindo até aqui a referir, o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 (“Regulamento de Condicionalidade”), o que faremos de seguida.

Aqui está em causa a criação de uma ferramenta eficaz na proteção do orçamento da UE, enquanto forma de manutenção do Estado de Direito.

Em 2018 era já discutida a criação de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho para a proteção do orçamento da União.

Segundo a Comissão, a UE é uma comunidade de direito e os seus valores constituem a razão da sua própria existência, assim torna-se importante garantir o respeito desses mesmos valores em todos os domínios da União. Esta perspetiva inclui o Orçamento da UE, visto que o respeito pelos valores e princípios fundamentais constituem um pré-requisito essencial para uma gestão financeira sólida e eficaz dos fundos da UE<sup>84</sup>.

Conseguimos também perceber esta perspetiva no Considerando 12 do Regulamento, que refere que o artigo 19.º do TUE exige uma tutela jurisdicional efetiva, aos EM, em todos os domínios abrangidos pelo direito da União, enquadrando-se aqui a execução do orçamento da União. De facto, o princípio da tutela jurisdicional efetiva encontra-se regulado no artigo 19.º, n.º 1, 2.º parágrafo do TUE, segundo o qual “os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo Direito da União”, consubstanciando, desta forma, a consagração da jurisprudência do TJUE neste sentido<sup>85</sup>. Ora, é a própria fiscalização jurisdicional efetiva, destinada a assegurar o cumprimento do direito da União que concretiza a ideia de Estado de direito e que requer tribunais independentes<sup>86</sup>. Torna-se fundamental a preservação da

---

<sup>84</sup> Cfr. Comunicação da Comissão intitulada “Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da UE” (COM (2018) 98) em “Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de Direito nos EM (COM (2018) 0324 – C8 – 0178/2018 – 2018/0136 (COD)), disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0469\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0469_PT.pdf), consultado em 15/09/2021.

<sup>85</sup> Cfr. ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. Tribunais nacionais e tutela jurisdicional efetiva: da cooperação à integração judiciária no Contencioso da União Europeia, Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, 2014, p. 11.

<sup>86</sup> A título informativo importa referir que os tribunais nacionais, por força do TUE na sua versão do Tratado de Lisboa, integram também a jurisdição europeia, assim são apresentados como “tribunais funcionalmente europeus, por oposição aos tribunais organicamente europeus que integram o TJUE”.

independência dos tribunais, concretizando o artigo 47.º, segundo parágrafo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>87</sup>. Isto, por sua vez, aplica-se em especial, à fiscalização jurisdicional da regularidade de atos, contratos ou outros instrumentos capazes de gerar despesa ou dívida pública. Concretizando apenas a ideia, podemos afirmar que “existe uma relação clara entre o respeito pelo Estado de direito e a execução eficiente do orçamento da União de acordo com os princípios da boa gestão financeira”<sup>88</sup>.

A UE já desenvolveu instrumentos e procedimentos com perspectiva de promoção de um pleno Estado de Direito, que tivemos oportunidade de abordar anteriormente<sup>89</sup>, como o apoio financeiro às organizações da sociedade civil, o mecanismo europeu para o Estado de direito e o painel de avaliação da justiça na UE que consubstancia uma resposta eficaz das instituições da União a violações concretas do Estado de direito, quer seja através de processos por infração ou pelo procedimento previsto no já referido artigo 7.º do TUE.

Atentando a este aspeto, o mecanismo previsto no Regulamento vem complementar estes instrumentos que, concretizando a ideia anterior, protege o orçamento da União contra “violações dos princípios do Estado de direito que afetem a sua boa gestão financeira ou a proteção dos interesses financeiros da União”<sup>90</sup>.

O Regulamento de Condicionalidade no seu artigo 1.º, refere desde logo aquele que será o seu objeto, ou seja, estabelecer “as regras necessárias para a proteção do orçamento da União em caso de violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros”.

Posto isto, para que haja uma uniformidade naquela que será a sua aplicação e dos casos ou das situações que se possam, eventualmente, enquadrar no seu âmbito, torna-se essencial uma tentativa de definir o próprio Estado de direito. É precisamente isso que encontramos no artigo 2.º do referido diploma.

---

Por “tribunais organicamente europeus que integram o TJUE” entenda-se Tribunal de Justiça, Tribunal Geral e os tribunais especializados. Cfr. SILVEIRA, Alessandra. Princípios de Direito da União Europeia – Doutrina e Jurisprudência, Quid Iuris, Lisboa, 2011, p. 230, nota 3.

<sup>87</sup> “Com o Tratado de Lisboa, a competência prejudicial do Tribunal de Justiça alargou-se a todo o direito da União, onde agora também se incluem os direitos fundamentais consagrados, com força juridicamente vinculativa, na CDFUE”, ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. Tribunais nacionais e tutela jurisdicional efetiva: da cooperação à integração judiciária no Contencioso da União Europeia, Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, 2014, p. 27. Por força do disposto no artigo 6.º, n.º1, do TUE, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia goza do mesmo poder jurídico que os Tratados, ou seja, reafirma o lugar central dos Direitos Fundamentais na ordem jurídica da UE, atribuindo à CDFUE força jurídica vinculativa. Joana Rita Abreu desenvolve esta temática na sua obra.

<sup>88</sup> Considerando 13 do Regulamento de Condicionalidade, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021

<sup>89</sup> Verificar Capítulo II – A crise do Estado de Direito da presente dissertação.

<sup>90</sup> Considerando 14 do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021

Para o efeito, o regulamento faz referência ao TUE identificando o “Estado de direito” como o valor já consagrado no artigo 2.º do TUE, elencando os princípios que o compõem e que também já referimos<sup>91</sup>.

Para além desta definição apresenta uma outra, a definição de “Entidade pública”, que na nossa perspetiva acaba por ser uma definição essencial à semelhança da anterior no sentido de se criar uma uniformidade na identificação das entidades intervenientes e responsáveis face à violação ao Estado de Direito. Assim, refere-se a “qualquer autoridade pública, a todos os níveis de governo, incluindo as autoridades nacionais regionais e locais bem como as organizações dos Estados-Membros”<sup>92</sup>.

Importa agora aferir as violações dos princípios do Estado de direito, isto para que se possa aplicar o regulamento de forma eficaz e correta. Assim, o artigo 3.º do Regulamento enumera um conjunto de situações que podem indiciar violações dos princípios do Estado de direito<sup>93</sup>.

Posto isto, a identificação de violações requer uma avaliação qualitativa aprofundada pela Comissão. Essa avaliação, de forma que se respeite o que aqui se defende e os próprios valores da UE, deverá ser objetiva, imparcial e equitativa, devendo considerar as informações provenientes das instituições reconhecidas<sup>94</sup>.

Após a verificação de violações é necessário que estejam reunidas condições para a adoção de medidas, que se encontram previstos no artigo 4.º do Regulamento. Assim as medidas devem ser aplicadas na eventualidade das violações afetarem ou serem seriamente suscetíveis de afetar, de forma

---

<sup>91</sup> Cfr. Regulamento de Condicionalidade, artigo 2.º “(...) Inclui os princípios da legalidade Inclui os princípios da legalidade, que pressupõem um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista, bem como os princípios da segurança jurídica, da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça, por tribunais independentes e imparciais, inclusive no que diz respeito aos direitos fundamentais, da separação de poderes, e ainda da não discriminação e da igualdade perante a lei. O Estado de direito deve ser entendido à luz dos outros valores e princípios da União consagrados no artigo 2.º do TUE.” disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

<sup>92</sup> Cfr. Regulamento de Condicionalidade, artigo 2.º, n.º 2 disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021, a este respeito entenda-se “organizações dos Estados-Membros” na aceção do ponto 42 do artigo 2.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de julho de 2018 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (“Regulamento financeiro”) disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=PT>.

<sup>93</sup> Cfr. Regulamento de Condicionalidade, artigo 3.º: “(...) a) O facto de se pôr em risco a independência do poder judicial; b) O facto de não se prevenirem, corrigirem ou sancionarem decisões arbitrárias ou ilegais de autoridades públicas, incluindo autoridades de aplicação da lei; de se suspenderem recursos financeiros e humanos de uma forma que afete o correto funcionamento dessas autoridades; ou de não se assegurar a ausência de conflitos de interesses; c) O facto de se limitar a disponibilidade e eficácia dos mecanismos de recurso, nomeadamente através de regras processuais restritivas e de não se proceder à execução de decisões judiciais, ou de se limitar a efetiva investigação, repressão ou sanção das violações do direito.” disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

<sup>94</sup> Cfr. Considerando 16 do Regulamento de Condicionalidade. Em relação às informações estas podem ter forma de “...acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia, os relatórios do Tribunal de Contas, o relatório sobre o Estado de direito e o painel de avaliação da justiça na UE apresentados anualmente pela Comissão, os relatórios do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), as informações da Procuradoria Europeia, se for caso disso, e as conclusões e recomendações das organizações e redes internacionais pertinentes, incluindo os órgãos do Conselho da Europa, nomeadamente o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa e a Comissão de Veneza, em particular a sua lista de verificação em matéria de Estado de direito, bem como a Rede Europeia dos Supremos Tribunais e a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça.” disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos interesses financeiros da União<sup>95</sup>.

O artigo 4.º dá-nos a conhecer os aspetos a considerar de forma a confirmar que a violação dos princípios de Estado de direito põe em causa a gestão financeira e execução orçamental da UE. Ora, de modo exaustivo enumera um conjunto de situações que envolvem autoridades nacionais diretamente ligadas à fiscalização financeira, execução orçamental, investigação de crimes financeiros que *à priori* serão responsáveis pela correta aplicação de fundos europeus e que por consequência revertem para a correta execução orçamental da UE.

Verificadas as violações e as condições necessárias à aplicação das medidas, importa verificar as medidas a aplicar, propriamente ditas.

No entanto, torna-se importante referir que neste ponto, os interesses dos destinatários finais e dos beneficiários ganham especial relevância, visto que estes não podem ser postos em causa pela aplicação de medidas ao abrigo deste regulamento. Ou seja, na ponderação de medidas a aplicar, a Comissão terá de ter em consideração o seu potencial impacto nos destinatários finais, visto que no âmbito do regime de gestão partilhada, os pagamentos da Comissão aos EM são independentes em relação aos pagamentos efetuados pelas entidades nacionais aos beneficiários. Daqui resulta o facto de que as medidas a aplicar não podem afetar as disponibilidades de fundos para o pagamento aos beneficiários em conformidade com os prazos de pagamento estabelecidos nas regras setoriais e financeiras aplicáveis<sup>96</sup>.

De forma a garantir que os interesses suprarreferidos não são afetados, os EM abrangidos pelas medidas aplicadas, no âmbito do presente regulamento, deverão informar regularmente a Comissão sobre o cumprimento das suas obrigações para com os destinatários finais ou os beneficiários. Esta prestação de informação deverá permitir à Comissão verificar que as decisões tomadas ao abrigo do presente regulamento não afetam de modo algum, direta ou indiretamente, os pagamentos a efetuar ao abrigo das regras setoriais e financeiras aplicáveis<sup>97</sup>.

Resta agora analisar o procedimento de aplicação das referidas medidas e posterior levantamento das mesmas, em caso de cumprimento e restabelecimento do Estado de direito, nomeadamente no que concerne à gestão dos fundos previstos em orçamento da União.

---

<sup>95</sup> Podemos concluir que para a aplicação das medidas previstas neste diploma devem ser verificadas violações concretas ao Estado de direito e que, por sua vez, ponham em causa a gestão financeira da UE e a execução do seu orçamento.

<sup>96</sup> Encontramos esta ideia no Considerando 19 do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

<sup>97</sup> As medidas possíveis de aplicação estão previstas no artigo 5.º do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

Posto isto, o procedimento para a aplicação de medidas encontra-se previsto no artigo 6.º do Regulamento.

O procedimento inicia-se com uma notificação por parte da Comissão ao EM indicando os elementos factuais e os motivos específicos em que as suas constatações se basearam. A Comissão, paralelamente, informa o Parlamento Europeu e o Conselho sobre essa mesma notificação.<sup>98</sup>

A partir deste momento gera-se um diálogo direto entre as partes intervenientes.

Posto isto, pode o Parlamento Europeu convidar a Comissão para que estruture as suas constatações.

Para além disto, a Comissão pode ainda solicitar informações adicionais ao EM. Na prestação de informação, o EM pode propor, ele mesmo, a adoção de medidas corretivas de forma a corrigir os factos presentes na constatação da Comissão, que por sua vez as deverá ter em consideração na sua avaliação.

A avaliação da Comissão resulta ou não numa proposta de decisão de execução endereçada ao Conselho para que este aplique as medidas consideradas<sup>99</sup>. Neste sentido, a avaliação só resulta na proposta de decisão caso a Comissão considere insuficientes as possíveis medidas corretivas apresentadas pelo próprio EM<sup>100</sup>. Ao decidir pela proposta, a Comissão deverá dar oportunidade ao EM de apresentar as suas observações, em particular no que respeita à proporcionalidade das medidas previstas<sup>101</sup>.

Pode, todavia, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, alterar a proposta da Comissão e adotar o texto assim alterado por meio de uma decisão de execução<sup>102</sup>.

Com vista ao levantamento das medidas aplicadas segundo o procedimento anteriormente referido, o EM visado pode, a qualquer momento, adotar novas medidas corretivas e apresentar à Comissão uma notificação escrita onde constem dados factuais de que as condições previstas no artigo 4.º deixaram de estar preenchidas<sup>103</sup>.

Eventualmente a Comissão volta a analisar a situação, ou por iniciativa própria ou a pedido do EM e o mais tardar um ano após a adoção das medidas.

---

<sup>98</sup> Artigo 6.º, n.º 1 do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

<sup>99</sup> Artigo 6.º, n.º 9 do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

<sup>100</sup> *Ibidem*

<sup>101</sup> Artigo 6.º, n.º 7 do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

<sup>102</sup> Artigo 6.º, n.º 11 do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

<sup>103</sup> Artigo 7.º, n.º 1 do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

Desta análise podem resultar três consequências<sup>104</sup>: ou se se considera que as condições do artigo 4.º já não se encontram preenchidas, sendo que a Comissão apresenta ao Conselho uma proposta de decisão de execução que levanta as medidas adotadas; ou se verifica que as medidas não foram suficientes para corrigir a totalidade da situação, sendo que aqui a Comissão apresenta, também ao Conselho, uma proposta de decisão de execução que altere as medidas a aplicar; ou ainda se pode considerar que a situação que conduziu à adoção das medidas não foi remediada, instaura-se um novo procedimento previsto no artigo 6.º, com as devidas alterações.

Reforça-se a ideia de que este é um instrumento recente e complementar dos já existentes no que se refere ao combate das violações do Estado de direito por parte de Estados-Membros,

até à data pouco utilizado, obrigando inclusive a Comissão a apresentar um relatório sobre a aplicação do mesmo, nomeadamente sobre a eficácia das medidas adotadas<sup>105</sup>. Todavia, em linha com a opinião da maioria dos eurodeputados, crê-se que se trata de um instrumento essencial e necessário, salvaguardando os interesses dos beneficiários e sancionando os EM.

### **1.1. Tribunal de Justiça da União Europeia a 16 de Fevereiro de 2022**

Teremos agora oportunidade de analisar um avanço jurisprudencial referente à aplicação do Regulamento 2020/2092, com contornos práticos e materiais no que se refere, por um lado à legitimação da Comissão e, por outro lado, à efetiva legalidade do referido regulamento. Ou seja, não está aqui em causa a análise do recurso interposto pela Hungria ou pela República da Polónia, mas sim a criação de jurisprudência que legitima a condicionalidade da atribuição de fundos previstos no Orçamento da UE ao estrito respeito do Estado de Direito.

No dia 11 de março de 2021, a Polónia e a Hungria interpuseram recursos de anulação ao TJUE, no sentido de anularem o Regulamento de Condicionalidade. Estes recursos, por sua vez, apresentavam na sua fundamentação argumentos idênticos, nomeadamente a falta de uma base jurídica adequada de acordo com os Tratados da União Europeia e de Funcionamento da União Europeia; alegado desvio do procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 3 do TUE; alegado excesso das competências da União e a violação do princípio da segurança jurídica<sup>106</sup>. Compete-nos analisar, então, tendo por base a decisão do TJUE, o regulamento à luz das questões aqui levantadas.

---

<sup>104</sup> Artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

<sup>105</sup> Artigo 9.º do Regulamento de Condicionalidade disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>, consultado em 05/09/2021.

<sup>106</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, “Acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos C-156/21 Hungria/Parlamento e Conselho, C-157/21 Polónia/Parlamento e Conselho”, Comunicado de Imprensa n.º 28/22, Luxemburgo de 16/02/2022. Disponível em:

Primeiramente uma análise sobre a base jurídica do Regulamento. Tal como nos é apresentado, também o TJ reconhece que o procedimento previsto no Regulamento apenas pode ser iniciado quando existam motivos razoáveis para considerar que, para além de estar em causa violações do princípio do Estado de Direito, também essas violações apresentam um risco sério de afetar, de maneira suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos seus interesses financeiros, tal como referimos no título anterior e de acordo com o previsto no artigo 1.º do Regulamento. Considerando também as medidas passíveis de serem adotadas no âmbito do Regulamento, prendem-se exclusivamente com a execução do orçamento da União no sentido em que limitam o financiamento a partir desse orçamento em função do impacto no mesmo<sup>107</sup>.

Daqui resulta que não está em causa a penalização de tais violações, mas antes a efetiva proteção do Orçamento, na eventualidade de ser afetado, “de maneira suficientemente direta”, por essas mesmas violações – entenda-se violações ao Estado de Direito -.

Perceba-se que o orçamento da União, é entendido como sendo um instrumento de concretização dos valores da União, ou seja, a defesa do orçamento resulta na defesa desses mesmos valores<sup>108</sup>, que não podem ser vistos pelos Estados como uma mera obrigação para a adesão, da qual se podem desvincular posteriormente, mas antes como valores intrínsecos à própria União, que

---

[https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7052/pt/?annee=2022](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/pt/?annee=2022), consultado a 7/03/2022. No caso da Hungria: “O artigo 322.º, n.º 1, alínea a), TFUE, disposição indicada como base jurídica do regulamento impugnado, autoriza o legislador da União a adotar regras financeiras relativas à execução do orçamento da União; contudo o referido regulamento não contém disposições deste tipo. Por conseguinte, a base jurídica do regulamento não é a adequada e este carece de uma base jurídica adequada.”; “O procedimento estabelecido pelo regulamento impugnado constitui uma aplicação, em relação a um caso específico, do procedimento a que se refere o artigo 7.º TUE, o que não é permitido pelo artigo 7.º TUE.”; “Os conceitos fundamentais utilizados pelo regulamento impugnado, em parte, são indefinidos...”; “...a aplicação das medidas a adotar nos termos do regulamento pode ser considerada desproporcionada. Além disso, a referida disposição viola o princípio da segurança jurídica.”; “...impõe uma obrigação que tem impacto nos orçamentos dos Estados-Membros e, por outro, viola as disposições do direito da União em matéria de défice orçamental e o princípio da igualdade entre os Estados-Membros.”; “...não garante a existência de uma relação direta entre a violação dos princípios do Estado de direito constatada concretamente e as medidas a adotar e, por conseguinte, representa uma violação tanto do princípio da proporcionalidade como, devido a uma determinação inadequada do nexo entre a violação dos princípios do Estado de direito constatada concretamente e as medidas a adotar, do princípio da segurança jurídica.”; “O facto de as referências e as fontes utilizadas pela Comissão não serem definidas adequadamente viola o princípio da segurança jurídica.”. Cfr. Recurso interposto em 11 de março de 2021 – Hungria/Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (Processo C-156/21), disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=5335CA781FEA897CC7BC5021EDA4911D?text=&docid=240021&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=310718>. No caso da Polónia: “A Polónia alega que o regulamento adotado com base no artigo 322.º, n.º 1, alínea a), TFUE não pode estabelecer as condições da violação dos princípios inerentes ao conceito de «Estado de direito»...”; “A Polónia afirma que o Regulamento 2020/2092 estabelece um novo mecanismo, não previsto nos Tratados, de fiscalização do respeito pelos Estados-Membros dos princípios do Estado de direito e, por conseguinte, produz efeitos equivalentes a uma alteração dos Tratados.”; “...violação do artigo 269.º primeiro parágrafo, TFUE, na medida em que define o valor do «Estado de direito», enquanto conceito de direito primário consagrado no artigo 2.º TUE, através de um ato de direito derivado, ou seja, o Regulamento 2020/2092.”; “...ao estabelecer o mecanismo, previsto no Regulamento 2020/2092, de fiscalização do respeito pelos Estados-Membros dos princípios do Estado de direito, o legislador da União violou o princípio da atribuição, conforme estabelecido no artigo 4.º, n.º 1, e no artigo 5.º, n.º 2, TUE.”; “...as disposições do regulamento não garantem que a constatação de violações dos princípios do Estado de direito será precedida de uma «avaliação qualitativa aprofundada», que será objetiva, imparcial e equitativa...”; “A Polónia argumenta que as disposições do Regulamento 2020/2092, em especial, as estabelecidas no artigo 3.º e no artigo 4.º, n.º 2, sobre as condições de apreciação das violações dos princípios do Estado de direito, não cumprem os requisitos de clareza e precisão.”. Cfr. Recurso interposto em 11 de março de 2021 – República da Polónia / Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (Processo C-157/21), disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240048&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=311537>. Os argumentos apresentados para a anulação não se encontram aqui referidos na sua totalidade, mas considera-se representada a base da argumentação apresentada em ambos os recursos.

<sup>107</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, “Acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos C-156/21 Hungria/Parlamento e Conselho, C-157/21 Polónia/Parlamento e Conselho”, Comunicado de Imprensa n.º28/22, Luxemburgo de 16/02/2022. Disponível em: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7052/pt/?annee=2022](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/pt/?annee=2022), consultado a 7/03/2022. A este respeito, por exemplo cfr. parágrafo 253 do acórdão de 16 de Fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21

<sup>108</sup> Op cit. nota 84.

reforçam a confiança mútua nos diferentes EM a diferentes níveis, como por exemplo, a utilização responsável dos recursos comuns inscritos no referido orçamento<sup>109</sup>.

Relativamente à concordância deste mecanismo com o previsto no artigo 7.º do TUE. O TJ também considera que o instrumento vertido no Regulamento não contorna o procedimento previsto no artigo 7.º do TUE, respeitando os limites das competências atribuídas à União. Pois vejamos que o procedimento do artigo 7.º do TUE, como também já analisado no “Capítulo II – A crise do Estado de Direito”, da presente dissertação, visa permitir ao Conselho penalizar as violações graves e persistentes de cada um dos valores em que a União assenta, no sentido de fazer com que o EM, alegadamente violador do Estado de Direito, coloque termo às circunstâncias causadoras dessa mesma violação. Por outro lado, o regulamento visa, novamente, proteger o orçamento da União, isto apenas em caso de violação do Estado de Direito num determinado EM que coloque em causa a boa execução desse orçamento. Assim, o TJ conclui que ambos os mecanismos aqui referidos, tanto o artigo 7.º como o Regulamento, prosseguem objetivos diferentes, apresentando objetos distintos.

Levanta-se agora a questão da possível violação do princípio da Segurança Jurídica.

De facto, o Regulamento não define o conceito de “estado de direito”, mas, como referido no título anterior, onde tivemos oportunidade de abordar as especificidades deste Regulamento, remete para o disposto no artigo 2.º do TUE e, por consequência, para todos os princípios que deste artigo fazem parte. Para além disso, o TJ justifica ainda que todos os princípios que figuram no Regulamento enquanto constitutivos desse conceito, foram amplamente desenvolvidos na sua jurisprudência e surgem de valores comuns igualmente reconhecidos e aplicados pelos EM nas suas próprias ordens jurídicas, que por sua vez, decorrem de um conceito de “Estado de Direito” já partilhado pelos EM e ao qual aderem como valor comum às suas tradições constitucionais. Atentando ao disposto, o TJ considera que os EM encontram-se em condições de aferir, de forma suficientemente precisa, o conteúdo essencial de cada princípio e as exigências daí resultantes, não havendo qualquer violação do princípio de segurança jurídica<sup>110</sup>.

No entanto, o TJ, no que se refere à aplicação de medidas decorrentes da aplicação do Regulamento, especifica que é exigido a existência de um nexo real entre uma violação de um princípio do Estado de Direito e a consequente implicação na boa gestão financeira da União, mais ainda, que tal violação deva dizer respeito a uma situação imputável a uma autoridade de um EM que seja pertinente para a boa execução orçamental da União. Tais medidas devem respeitar o princípio da

---

<sup>109</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, “Acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos C-156/21 Hungria/Parlamento e Conselho, C-157/21 Polónia/Parlamento e Conselho”, Comunicado de Imprensa n.º28/22, Luxemburgo de 16/02/2022. Disponível em: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7052/pt/?annee=2022](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/pt/?annee=2022), consultado a 7/03/2022.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

proporcionalidade, ou seja, devem ser proporcionais ao impacto da violação verificada, tendo em atenção o conceito de “risco sério” desenvolvido na regulamentação financeira da União<sup>111</sup>. Apenas no estritamente necessário para alcançar o nível de proteção exigida do orçamento, é que essas medidas podem visar diferentes dos afetados por tal violação<sup>112</sup>.

Posto isto, e atendendo ao constatado por parte do TJ, que na aplicação do presente Regulamento a Comissão deve respeitar um conjunto de exigências rigorosas, sob o controlo jurisdicional da União, que por sua vez implicam, por exemplo, várias consultas com o EM em causa, o regulamento satisfaz as exigências do princípio da Segurança Jurídica, sendo atribuída legalidade ao diploma e legitimidade à Comissão, no que se refere à aplicação de medidas.

---

<sup>111</sup> Como por exemplo Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 18 de julho de 2018 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n. o 1296/2013, (UE) n. o 1301/2013, (UE) n. o 1303/2013, UE n. o 1304/2013, (UE) n. o 1309/2013, (UE) n. o 1316/2013, (UE) n. o 223/2014 e (UE) n. o 283/2014, e a Decisão n. o 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n. o 966/2012.

<sup>112</sup> Cfr. Acórdão de 16 de Fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho, C-157/21, “...where such a breach is also liable to affect or seriously risk affecting the sound financial management of the Union budget or the protection of the financial interests of the Union, the Union cannot be criticised for implementing the means necessary to protect that sound management and those financial interests.”, parágrafo 362, disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254062&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=311537>, e “In that regard, as the Advocate General observed in point 311 of his Opinion, it would be incompatible with the requirements of sound financial management of the Union budget and the protection of the financial interests of the Union to limit the adoption of appropriate measures to cases of proven effects on that sound financial management or those financial interests. That limitation would effectively preclude the adoption of appropriate measures in cases where the effects, although not yet proven, can nevertheless be reasonably foreseen, since there is a high probability that they will occur. That limitation would therefore be liable to compromise the purpose of the contested regulation, which consists, as noted in paragraph 119 above, in protecting the Union budget against effects liable to result from breaches of the principles of the rule of law in a Member State”, parágrafo 262 do acórdão de 16 de Fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21, disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=5335CA781FEA897CC7BC5021EDA4911D?text=&docid=254061&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=310718>.

## Notas Conclusivas

- O princípio do Estado de Direito é um princípio estrutural da União Europeia, que encontra a sua consagração no artigo 2.º do TUE.
- O Estado de Direito está na base das democracias constitucionais modernas.
- O Correto funcionamento das estruturas europeias deverá promover e defender o princípio de Estado de Direito.
- As práticas que promovam o Estado de Direito são um requisito para a adesão de novos Estados, ou seja, Estados que não respeitem este princípio no seu paradigma nacional, veem a sua adesão bloqueada.
- O Estado de Direito pode ser entendido como um conjunto de princípios que se deverão encontrar preenchidos de forma que se possa afirmar o correto respeito pelo Estado de Direito.
- Os princípios que compõem o Estado de Direito são os seguintes: princípio da legalidade; princípio da segurança jurídica; a proibição do exercício arbitrário do poder executivo; a tutela jurisdicional efetiva por tribunais independentes e do controlo jurisdicional efetivo; princípio da separação de poderes e da igualdade perante a lei.
- Os princípios que constituem o Estado de Direito são reconhecidos pelo TJUE e pelo TEDH.
- A estruturação do Princípio do Estado de Direito, enquanto requisito para adesão à União Europeia, influencia políticas à escala global, tornando o Princípio do Estado de Direito, enquanto princípio basilar da União Europeia, um exemplo à restante comunidade internacional.
- A ação dos Estados-Membros deverá ser pautada pelo princípio do Estado de Direito.
- O visível aumento de movimentos nacionalistas põe em causa o Princípio do Estado de Direito e por consequência toda a estrutura da União.
- A defesa do Estado de Direito contribui para a manutenção de valores fundamentais da UE como a solidariedade a coesão e a confiança para o reconhecimento mútuo das decisões de cada EM, aumentando a confiança e expectativa tanto dos cidadãos como das autoridades nos ordenamentos jurídicos dos EM, aspeto essencial para o funcionamento da UE enquanto “espaço de liberdade, de segurança e de justiça sem fronteiras internas”.
- O desrespeito pelo Estado de Direito põe em causa o reconhecimento automático de penas entre Estados-Membros e a execução do mandato europeu de detenção.
- O relatório da Comissão Europeia “2021 Rule of Law Report - The rule of law situation in the European Union”, incide sobre quatro aspetos considerados essenciais para a efetiva verificação da

situação do Estado de Direito na União: sistemas de justiça; quadro de luta contra a corrupção; pluralismo e liberdade dos meios de comunicação social; e outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes.

- O deficiente funcionamento ou fraca manutenção de um Estado de Direito, pode resultar na falta de sistemas judiciais eficazes.

- São visíveis casos de alegada violação da independência de tribunais

- A possível crise do Estado de Direito aliada à pandemia COVID-19 conferiu um novo sentido de urgência à modernização dos sistemas judiciais.

- Um dos grandes obstáculos ao combate à corrupção é a escassez de meios, que terá sido intensificada pela pandemia COVID-19 responsável por abrandar reformas e a adoção de decisões judiciais nos casos de corrupção.

- A pandemia COVID-19 também interferiu na liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social. Pelo papel fundamental que estes meios desempenham na transmissão de toda a informação, durante a pandemia foram sujeitos a uma maior pressão e em alguns casos nem todas as entidades reguladoras são consideradas independentes face ao poder político.

- Na perspetiva do processo de integração europeu, a pandemia COVID-19 motivou também o crescimento do sentimento “mais Europa” por ter imposto, ao nível da cooperação, a necessidade de mais política europeia e a densificação da “EU polity”.

- A manutenção do orçamento da União Europeia é uma prioridade e deve respeitar o Quadro Financeiro Plurianual.

- O Quadro Financeiro Plurianual é um sistema de disciplina plurianual de despesas comunitárias sob a forma de perspetivas financeiras para cinco ou mais anos, que sofreu algumas alterações ao longo do tempo.

- Pelo Tratado de Lisboa, o Quadro Financeiro Plurianual assumiu a sua forma mais recente, que passa a ser elaborado por um processo legislativo especial.

- O último quadro adotado é o Quadro Financeiro Plurianual de 2021-2027, que coincide com a implementação do Regulamento de Condicionalidade.

- A criação deste último quadro esteve condicionada à pandemia COVID-19 e neste sentido houve lugar a um apelo por parte do Parlamento Europeu para a criação de um pacote de recuperação e reconstrução em larga escala que teve como resposta uma proposta da Comissão Europeia para um plano de estímulo económico de 750 mil milhões de euros, associado a um orçamento da UE de 1,1 bilião de euros para o período de 2021 a 2027.

- O Orçamento Anual da UE é elaborado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho e a sua execução é competência da Comissão junto dos Estados-Membros.
- Na presença de “indícios claros de riscos sistémicos para o Estado de direito nos Estados-Membros”, a discussão sobre a manutenção do Estado de Direito tem-se vindo a intensificar.
- A criação de eficientes mecanismos de resposta à ameaça do Estado de Direito tem um papel fundamental para a manutenção da estabilidade nacional dos diferentes EM, como também para a manutenção das relações e da estabilidade funcional da própria União.
- A União Europeia apresenta um conjunto de instrumentos de resposta à ameaça do Estado de Direito: procedimento por infração (artigo 258.º do TFUE); mecanismo preventivo e de sanções (artigo. 7.º do TUE); Quadro do Estado de Direito; Regime de Condicionalidade para a proteção do orçamento da UE (Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União).
- O procedimento por infração, previsto no artigo 258.º do TFUE, só pode ser aplicado quando a violação do Estado de Direito corresponda, também, a uma violação do Direito da União Europeia.
- O procedimento por infração é aplicado quando, detetada a eventual violação, o Estado visado não respeite o parecer enviado pela Comissão de forma a corrigir a circunstância causadora da violação em causa.
- São identificados três tipos de violações do Direito da UE, a falta de comunicação de medidas por parte do EM à Comissão no que se refere à transposição de uma diretiva; quando a Comissão verifica que a legislação nacional de um determinado EM não se encontra em conformidade com a legislação da União; e a aplicação incorreta ou a falta efetiva da aplicação da legislação da União por parte das entidades nacionais do EM.
- O mecanismo previsto no artigo 7.º do TUE apresenta um carácter de excecionalidade no que se refere à intervenção da UE no caso de problemas graves com o Estado de Direito num EM.
- O âmbito de aplicação do artigo 7.º inclui domínios em que o EM atua de forma autónoma, desde que com o objetivo de proteger o Estado de Direito.
- A artigo 7.º prevê um mecanismo de prevenção, introduzido pelo Tratado de Nice, e um mecanismo de sanção. A aplicação de cada um destes mecanismos é autónoma, não fazendo depender a aplicação do mecanismo de sanção pela aplicação do mecanismo de prevenção e vice-versa.
- O Quadro do Estado de Direito surge com o objetivo de permitir à Comissão encontrar uma solução, junto do EM visado, antes de se optar pela aplicação dos mecanismos previstos no artigo 7.º do TUE.

- O Quadro do Estado de Direito trata-se de uma ferramenta de análise precoce de possíveis ameaças ao Estado de Direito, que clarifica e aumenta a previsibilidade em relação às medidas que podem ser adotadas pela Comissão.
- A aplicação do Quadro do Estado de Direito divide-se em três etapas, desde que verificados claros elementos indicativos de uma ameaça sistémica ao Estado de Direito: avaliação da Comissão, que pode ter como fundamento indicações recebidas de fontes disponíveis e instituições reconhecidas, como por exemplo organismos do Conselho da Europa e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; recomendação da Comissão, que deverá indicar de forma clara e fundamentada as razões na origem das suas preocupações e recomendar ao EM que resolva os problemas identificados num certo e determinado prazo; e acompanhamento da anterior recomendação, ou seja, o controlo, por parte da Comissão, ao seguimento que o EM dará à recomendação que lhe foi dirigida.
- Um novo mecanismo de combate à ameaça ao Estado de Direito, Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, que coloca em causa a condicionalidade de distribuição dos fundos europeus, face ao cumprimento de medidas, princípios e políticas que não ponham em causa o estrito cumprimento do princípio do Estado de Direito.
- A manutenção do Orçamento da União torna-se fundamental no que se refere a zelar pelo correto funcionamento do Estado de Direito e manter a estabilidade nas relações de solidariedade e colaboração entre os EM e os EM e a própria União.
- Pela aplicação do “Regulamento de Condicionalidade”, é condicionado o acesso aos fundos da UE ao respeito do Estado de Direito.
- Apesar do Regulamento de Condicionalidade estar em vigor desde 1 de janeiro de 2021, a Comissão ainda não propôs medidas ao abrigo das regras aí previstas. Na perspetiva do Parlamento, não será necessária qualquer interpretação adicional, ou seja, o desenvolvimento de orientações não deverá ser motivo de mais atrasos.
- Existe uma pressão entre a Comissão e o Parlamento no que se refere na aplicação do referido Regulamento de Condicionalidade. O Parlamento prepara-se, inclusive, para apresentar um processo junto do TJUE contra a própria Comissão, na circunstância da falta de ação por parte da Comissão.
- No caso da Hungria, está em causa a violação dos princípios previstos no artigo 2.º do TUE por normas constitucionais que têm vindo a resultar de sucessivas reformas constitucionais.
- O governo húngaro presidido por Viktor Orban, no período entre 2010 e 2012, procedeu a cinco reformas constitucionais com efeitos que podemos resumir da seguinte forma: restrição da jurisdição

do Tribunal Constitucional; restrição do alcance da jurisprudência do Tribunal Constitucional no que se refere à resolução de casos do foro político; restrição legalmente prevista com vista a reforçar a fixação e permanência dos estudantes na Hungria restringindo a sua mobilidade; restrição da liberdade de expressão na publicidade político-eleitoral e no pluralismo informativo; reforma constitucional limitativa do Direito da Família; criminalização dos sem-abrigo.

- A situação da Polónia relaciona-se com o “dilema de Copenhaga”, que por sua vez se refere ao contraste descrito pela exigência dos chamados “critérios de Copenhaga” para a adesão de qualquer Estado candidato à UE e a inexistência de meios eficazes para assegurar a sua observância uma vez que o Estado passe a fazer parte da União enquanto Estado Membro.

- Em 2015, Beata Szydlo é eleita Primeiro-ministro da Polónia e dá-se o início de um conjunto de situações, que à semelhança do caso da Hungria, resulta num agravamento, num curto espaço de tempo, de uma deriva autoritária que pode ser entendida como desrespeito ao próprio Princípio do Primado do Direito da União.

- A reforma legislativa do Tribunal Constitucional polaco tem como consequências: a restrição do pluralismo a nível de fontes de informação e a abrupta regovernamentalização dos meios de comunicação públicos e privados; criação legislativa de uma agenda ultrarreacionária em diferentes âmbitos da lei civil e penal da República da Polónia; e o anúncio de um projeto de reforma constitucional que levaria a uma aproximação à Hungria de Viktor Orban.

- No âmbito do novo Quadro do Estado de Direito, a Comissão iniciou um diálogo com as entidades nacionais polacas. No âmbito desse diálogo, a Comissão emitiu pareceres e recomendações destinados a restabelecer a legalidade Constitucional na Polónia, que não terão sido cumpridos pela própria Polónia.

- Este tipo de situações tem-se vindo a proliferar por outros Estados-Membros, não só entre os mais recentes membros da União mas também naqueles que já apresentam histórico na construção europeia e na propagação de políticas sociais.

- Na perspetiva de Juan Aguilar, situações como da Polónia e da Hungria, são representantes de uma alteração ao *status quo* da União, que passam uma mensagem de “chega de Europa”.

- A União Europeia identifica-se como sendo uma comunidade de direito e os seus valores são a razão da sua própria existência, nesse sentido, torna-se importante garantir o respeito desses mesmos valores em todos os domínios da União. Como o respeito pelos valores e princípios fundamentais constituem um pré-requisito essencial para uma gestão financeira sólida e eficaz dos fundos da UE, o Orçamento da UE acaba por se inserir nestes domínios.

- De acordo com o considerando 13 do Regulamento de Condicionalidade, podemos afirmar que existe uma relação entre o respeito pelo Estado de Direito e a execução eficiente do orçamento da União, isto porque a tutela jurisdicional efetiva, referida no artigo 19.º do TUE, ou seja a fiscalização jurisdicional efetiva que se destina a assegurar o cumprimento do direito da União aplica-se à fiscalização jurisdicional da regularidade de atos, contratos ou outros instrumentos capazes de gerar despesa ou dívida pública.
- O Regulamento de Condicionalidade apresenta-se como um instrumento complementar aos restantes instrumentos de combate à ameaça ao Estado de Direito, que visa proteger o orçamento da União contra “violações dos princípios do Estado de direito que afetem a sua boa gestão financeira ou a proteção dos interesses financeiros da União.
- A aplicação do Regulamento de Condicionalidade respeita a verificação de situações previstas no seu artigo 3.º, que elenca um conjunto de situações que podem indiciar violações dos princípios do Estado de Direito.
- O artigo 4.º prevê um conjunto de condições que se devem verificar para a adoção de medidas.
- A aplicação do Regulamento de Condicionalidade pode se dividir em três fases, a fase da verificação da violação, a fase da verificação das condições necessárias e a fase da aplicação das medidas propriamente dita.
- A aplicação do Regulamento de Condicionalidade não pode pôr em causa a disponibilidade de fundos para o pagamento aos beneficiários finais, uma vez que no âmbito do regime de gestão partilhada, os pagamentos da Comissão aos EM são independentes em relação aos pagamentos efetuados pelas entidades aos beneficiários.
- De forma a garantir que o pagamento aos beneficiários não é posto em causa, os EM abrangidos pela aplicação do Regulamento de Condicionalidade, deverão informar de forma regular a Comissão sobre o cumprimento das suas obrigações para com os beneficiários, o que deverá permitir à Comissão verificar que as decisões tomadas ao abrigo do Regulamento não afetam de modo algum, direta ou indiretamente os pagamentos referidos.
- A aplicação do Regulamento inicia-se com uma notificação da Comissão ao EM que indica os motivos específicos em que se baseia a constatação de violação do Princípio do Estado de Direito, ao mesmo tempo, a Comissão informa o Parlamento Europeu e o Conselho dessa mesma notificação.
- Pode haver lugar à prestação adicional de informação por parte do EM à Comissão, se assim for solicitada. Neste caso, a informação terá que ser considerada pela Comissão na sua avaliação.

- A avaliação da Comissão pode resultar, ou não, numa proposta de decisão de execução, que terá de ser endereçada ao Conselho para que este aplique as respetivas medidas.
- No caso de a avaliação resultar numa proposta de decisão de execução, a Comissão deverá permitir ao EM apresentar as suas observações face às medidas proposta, nomeadamente em relação à proporcionalidade das mesmas.
- Após a aplicação das medidas, no prazo de um ano, por iniciativa da própria Comissão ou a pedido do EM, a Comissão volta a analisar a situação.
- A análise da situação, por parte da Comissão, após a aplicação das medidas ao EM pode resultar na verificação da resolução da situação em que as condições previstas no artigo 4.º do Regulamento deixam de estar preenchidas. Assim, a Comissão apresenta ao Conselho uma proposta de decisão de execução no sentido de levantar as medidas.
- Caso a análise demonstre que as medidas aplicadas para reverter a situação não foram suficientes, a Comissão apresenta ao Conselho uma proposta de decisão de execução que altere as medidas a aplicar.
- O Regulamento de Condicionalidade, ainda que recente, e com pouca utilização até à data, o que implica a apresentação de um relatório por parte da Comissão ao Parlamento e ao Conselho sobre a eficácia das medidas, demonstra-se como uma ferramenta essencial e necessária, salvaguardando os interesses dos beneficiários e sancionando os EM.
- Pelos acórdãos do Tribunal de Justiça, em concretos os relativos aos processos C-156/21 e C-157/21, o Regulamento de Condicionalidade respeita as disposições tanto do TUE como do TFUE.
- Uma vez que o Regulamento apenas permite à Comissão e ao Conselho examinar casos relativos às autoridades de um EM que se afigurem como pertinentes para uma boa execução do orçamento da União, estamos perante os limites das competências atribuídas à União e não um excesso de competências.
- A aplicação do Regulamento está de acordo com o princípio da segurança jurídica, uma vez que todos os princípios presentes no regulamento e que configuram o conceito de Estado de Direito, encontram-se amplamente desenvolvidos na jurisprudência do TJUE, como também encontram a sua origem em valores comuns igualmente reconhecidos e aplicados pelos Estados-Membros nas suas próprias ordens jurídicas o que, na perspetiva do TJUE, significa que os EM têm a capacidade de determinar com precisão suficiente o conteúdo desses mesmos princípios.

## Referências bibliográficas

ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. *Tribunais nacionais e tutela jurisdicional efetiva: da cooperação à integração judiciária no Contencioso da União Europeia*, Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, 2014.

AGUILAR, Juan Fernando López. “El caso de Polonia en la UE: Retrocesos Democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38, 2016, pp. 101 – 142

BRAVO, Alvaro Sánchez (ed.). *Sensibilidad, Sociología y Derecho: libro homenaje al professor Dr. José Alcebiades de Oliveira Junior*, AADMDS, Espanha, 2021

CARULLA, Santiago Ripol. “Unión Europea y fortalecimiento y defensa del estado de derecho”, *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, Vol. 34, pp. 777 – 811.

CENDÓN, Antonio Bar. “La Unión Europea como unión de valores y derechos: Teoría y realidade”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 33, 2014, pp. 99-140.

COMISSÃO EUROPEIA, “2021 - Estado de direito: O relatório da UE revela uma evolução positiva nos Estados-Membros, mas aponta igualmente algumas preocupações graves”. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_21\\_3761](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_3761)

COMISSÃO EUROPEIA, “Controlo da Aplicação do Direito da União. Relatório Anual de 2014”, Relatório da Comissão, COM 329, 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0329&from=IT>

COMISSÃO EUROPEIA, “Declaração da Comissão Europeia sobre a decisão do Tribunal Constitucional da Polónia de 14 de julho”. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement\\_21\\_3726](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement_21_3726).

COMISSÃO EUROPEIA, “Procedimento por Infração”. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_pt)

COMISSÃO EUROPEIA, “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União - Ponto da situação e eventuais medidas futuras”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM 163, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0163>

COMISSÃO EUROPEIA, “Respeito e promoção dos valores em que a União assenta”, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia, COM 606, 2003. Disponível em: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2003\)606&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2003)606&lang=pt)

COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM 158, 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, “Alargamento da UE”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/enlargement/>

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.). *O Estado de Direito. História, teoria, crítica*. Martins Fontes, São Paulo, 2006.

CUNHA, Joaquim da Silva, PEREIRA, Maria da Assunção do Vale. *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 2004.

EMMONS, Cassandra, PAVONE, Tommaso. 2021. “The rhetoric of inaction: failing to fail forward in the EU’s rule of law crisis”. *Journal of European Public Policy*. 2021, Vol. 28 Issue 10, p1611-1629.

EUROCID, “Estado de Direito. Um valor com impacto direto na proteção de outros valores da UE. Ao protegermos o Estado de Direito estamos a proteger os alicerces da UE tais como a solidariedade, a coesão e a confiança necessária para o reconhecimento mútuo das decisões de cada Estado-Membro ao nível nacional”. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>

FERNANDES, Sophie Perez. *A proteção dos Direitos Fundamentais pelo Direito da União Europeia – da Carta aos Estados, o enigma da Esfinge*, Edição do autor, 2017 (Menção Honrosa - Prémio Jacques Delors 2017: Melhor Estudo Académico sobre Temas Comunitários).

GAJDA-ROSZCZYNIANSKA, Katarzyna; MARKIEWICZ, Krystian. “Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland”. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2020, Vol. 12, pp.451–483.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional – Introdução, fontes, relevância, sujeitos, domínio, garantia*, Almedina, Coimbra, 2003.

KOTZUR, Markus. “Europe’s unfinished community of law: legal challenges of the integration project”, in Grimmel, Andreas (ed.). *The Crisis of the European Union – Challenges, Analyses, Solutions*, Routledge, New York, 2018

MONGE, Cláudia. “Introdução à emergência da crise sanitária”, in GOMES, Carla Amado e, PEDRO, Ricardo (coords.). *Direito administrativo de necessidade e exceção*, AAFDL, Lisboa, 2020

MOTA, Afonso José Monteiro de Oliveira Rodrigues. *O Estado de Direito na União Europeia: o caso da Hungria - dilemas e limitações*. Dissertação de Mestrado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2020.

PALOMBELLA, Gianluigi - *The Abuse of the Rule of Law*. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2020, Vol.12, pp.387–397.

PARLAMENTO EUROPEU, “Os eurodeputados pressionam a Comissão para que defenda os fundos da UE”. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20210527STO04908/eurodeputados-pressionam-a-ce-para-defender-os-fundos-da-ue>.

PARLAMENTO EUROPEU, “O orçamento de longo prazo da UE explicado de uma forma simples”. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/quadro-financiero-plurianual/20200131STO71519/o-orcamento-de-longo-prazo-da-ue-explicado-de-uma-forma-simples>.

PARLAMENTO EUROPEU, “Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros”, COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD).

PORTO, Manuel Carlos Lopes. Teoria de Integração e Políticas Comunitárias – Face aos desafios da globalização, Almedina, Coimbra, 2009.

QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2013

ROMBOLI, Silvia (coord.), MIRAS, Antonio Pérez *et. al.* (direct.). *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Volume I, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020.

SANTOS, Beatriz de Sá Coutinho Correia dos. *A Condicionalidade dos Fundos Europeus – A vacina eficaz contra o ataque ao Estado de Direito?* Dissertação de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 2021.

SILVEIRA, Alessandra. *Princípios de Direito da União Europeia – Doutrina e Jurisprudência*, Quid Iuris, Lisboa, 2011.

SILVEIRA, Alessandra. *Talking openly about the federative impact of the COVID-19 pandemic on the EU integration*, Official Blog of UNIO. Disponível em: <https://oficialblogofunio.com/2022/01/13/editorial-of-january-2022/>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, “Acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos C-156/21 Hungria/Parlamento e Conselho, C-157/21 Polónia/Parlamento e Conselho”, Comunicado de Imprensa n.º28/22, Luxemburgo de 16/02/2022. Disponível em: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7052/pt/?annee=2022](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/pt/?annee=2022)

VILAÇA, José Luís da Cruz. *O Acórdão do Tribunal Constitucional Alemão e o Tribunal de Justiça – Cooperação ou diálogo de surdos?* Disponível em: [https://www.cruzvilaca.eu/xms/files/O\\_TC\\_Alemao\\_e\\_o\\_Tribunal\\_de\\_Justica.pdf](https://www.cruzvilaca.eu/xms/files/O_TC_Alemao_e_o_Tribunal_de_Justica.pdf)

## **Legislação e outros instrumentos de DUE**

ACORDO INTERINSTITUCIONAL de 6 de Maio de 1999 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n.º C/172, de 18/06/1999

ACORDO INTERINSTITUCIONAL de 15 de Julho de 1988 sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n.º L185/33, de 15/07/1988

RECOMENDAÇÃO (UE) 2016/1374 da Comissão, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de Direito na Polónia, Jornal Oficial da União Europeia n.º L 217/53 de 12/08/2016.

RECOMENDAÇÃO (UE) 2017/146 da Comissão de 21 de dezembro de 2016 relativa ao Estado de direito na Polónia complementar à Recomendação (UE) 2016/1374, Jornal Oficial da União Europeia n.º L 22/65 de 21/01/2017

REGULAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, Jornal Oficial n.º L 433I de 22/12/2020, p. 1–10.

REGULAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027, Jornal Oficial n.º L 433I de 22/12/2020, p. 11–22.

REGULAMENTO (Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a

Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, Jornal Oficial n. L 193 de 30/7/2018, p. 1-222.